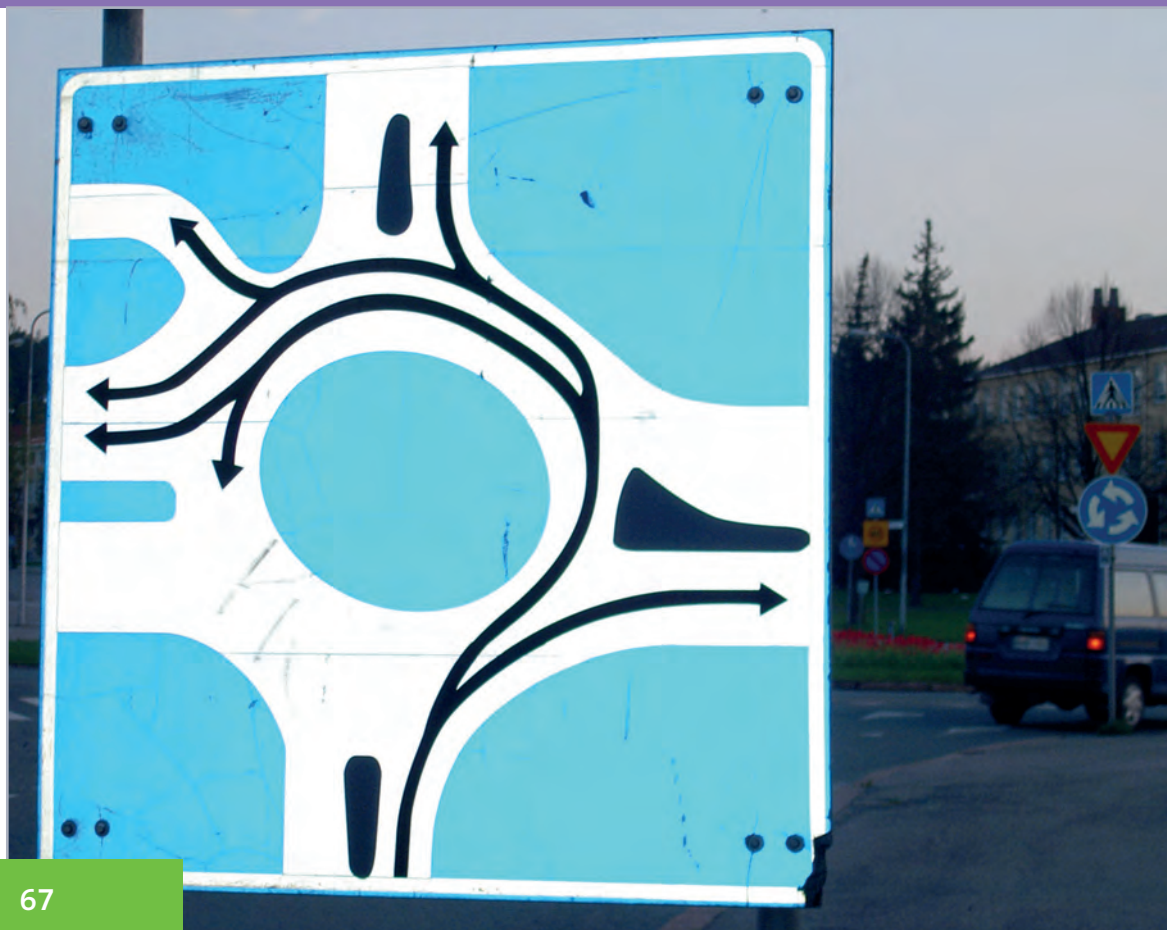




Tapani Kauppinen

# Kuntien tulevaisuus haltuun

Ennakkoarvioinnin soveltamiseen  
vaikuttavat tekijät lautakuntapäätöksissä



TUTKIMUS 67/2011

Tapani Kauppinen

# Kuntien tulevaisuus haltuun

Ennakkoarvioinnin soveltamiseen vaikuttavat  
tekijät lautakuntapäätöksissä

## AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

*Esitetään Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulun johtokunnan  
suostumuksella julkisesti tarkistettavaksi Tampereen yliopiston  
Pinni B:n luentosalissa 1096, Kanslerinrinne 1, Tampere,  
perjantaina 18. päivänä marraskuuta 2011 kello 12*

*Tampere 2011*



TERVEYDEN JA  
HYVINVOINNIN LAITOS

© Kirjoittaja ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

*Kannen kuva: Tapani Kauppinen*

ISBN 978-952-245-520-8 (pain.)

ISSN 1798-0054 (pain.)

ISBN 978-952-245-521-5 (pdf)

ISSN 1798-0062 (pdf)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Väestön terveys, toimintakyky ja hyvinvointi  
-osasto, Helsinki ja

Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, Yhdyskuntatieteiden laitos, Tampere

Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy

Tampere 2011

**Tutkimuksen ohjaajat**

Kunnallispolitiikan dosentti Ari-Veikko Anttiroiko  
Tampereen yliopisto  
Johtamiskorkeakoulu

Kunnallispolitiikan professori Arto Haveri  
Tampereen yliopisto  
Johtamiskorkeakoulu

Dosentti Timo Ståhl  
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos  
Palvelujärjestelmäosasto

**Esitarkastajat**

Professori Pirkko Vartiainen  
Vaasan yliopisto  
Sosiaali- ja terveyshallintotiede

Professori Juha Kinnunen  
Itä-Suomen yliopisto  
Sosiaali- ja terveysjohtamisen laitos

**Vastaväittäjä**

Professori Pirkko Vartiainen  
Vaasan yliopisto  
Sosiaali- ja terveyshallintotiede

## Kiitokset

Kiitän professori Arto Haverista aiheeni innostuneesta vastaanotosta ja kannustavasta suhtautumisesta aikuisopiskelijaan. Ohjaajani dosentti Ari-Veikko Anttiroiko, sinulta sain rohkaisua ja johdatusta tieteelliseen ajatteluun ja dosentti Timo Ståhl, jaksoit yhä uudestaan lukea ja kommentoida käsikirjoitusta prosessikirjoittamisen tekniikastani huolimatta. Kiitän esitarkastajina toimineita professoreita Pirkko Vartiaista ja Juha Kinnusta, antaessanne arvokkaita kommentteja työn kehittämiseksi ja loppuun saattamiseksi. Professori Pirkko Vartiaiselle suuret kiitokset lupautumisesta vastaväittäjäkseni.

Kiitoksista suurimmat kuuluvat teille lukuisille kehittämiskumppaneille kunnissa ja kuntaorganisaatioissa. Olette olleet kunnissa projektien yhteyshenkilöinä, kehittäjinä, opettajina, valmistelijoina ja luottamushenkilöinä. Ilman teitä, luottamustanne, rohkeuttanne, ennakkoluulottomuuttanne, avarakatseisuuttanne ja tulevaisuuden uskoanne tätä työtä ei olisi tehty. Yhdessä kulkiessamme ja vastauksia etsiessämme olen oppinut teiltä paljon.

Tutkimuksen kehittämisosioiden ja kuntapilotoinnin toteuttamisen mahdollisti sosiaali- ja terveysministeriön terveyden edistämisen määräraha ja silloinen työnantajani Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus STAKES. Yhteenvetoartikkelin viikonloppu- ja iltakirjoittamista vähensi Tampereen yliopiston apuraha. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ja sen VETO-osaston tutkimusmyönteinen ilmapiiri mahdollistivat tämän työn loppuunsaattamiseen. Suuret kiitokset.

Kiitokset kuuluvat myös useille henkilöille, joita ei lyhyessä kiitoksessa voi eritellä. Työskentelette esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriössä, ympäristöministeriössä, Suomen Kuntaliitossa, nykyisissä Aveissa, eri oppilaitoksissa, ohjelmatyössä ja YVA ry:ssä. Monet keskustelut, koulutukset, palautteet ja yhteiset pohdinnat auttoivat ja veivät tätä työtä eteenpäin.

Kerttu, sinulta sain rohkaisun aloittaa ja kehittämisympäristön. Kirsi, ilman yhteisiä pohdintojamme, palautettasi, iloja ja suruja, en kirjoittaisi näitä rivejä. Anu, olit mukana kokoamassa aineistoa. Minna ja Tuomas, jaoitte monet tieteen tekemisen ihmetykset. THL:ssä kiitokset erityisesti Seppo Koskiselle, Eila Linnanmäelle ja Tuulia Rotkolle, olitte kaiken muun tuen lisäksi myös kommentoineet käsikirjoitusta sen eri vaiheissa. Kiitos TEROKA-tiimiläisille ja muille ystäväilleni, jotka toitte valoa arjen harmauteen, kuten myös rohkaisusta lukuisille työtovereilleni edesmenneessä ja nykyisessä organisaatioissa ja jo eläköityneille esimiehilleni, jotka esimerkiksi ohjasivat minut kehittämistyön antoisalle uralle.

Rakas perheeni, Sanna, Elina ja Aino, te kannoitte raskaan taakan. Haasteltavani sanoin: "Jospa olisin ennalta tiennyt, millaisia vaikutuksia tämä työ tulisi meille tuottamaan!"

Helsingissä 28.9.2011

# Tiivistelmä

Tapani Kauppinen. Kuntien tulevaisuus haltuun : Ennakoarvioinnin soveltamiseen vaikuttavat tekijät lautakuntapäätöksissä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Tutkimus 67. 209 sivua. Helsinki, Finland 2011.

ISBN 978-952-245-520-8 (painettu); ISBN 978-952-245-521-5 (pdf)

Tutkimuksen kohteena on selvittää ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin soveltuvuutta kunnalliseen päätöksentekoon. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa tarkastellaan päätöksenteon yhteydessä päätöksen vaikutuksia eri ihmisryhmien hyvinvointiin ja terveyteen. Toiminta integroi erillisiä ennakoarviointeja, jotka ovat lähtökohdiltaan ja toimintatavoiltaan hyvin erilaisia ja osin vastakkaisia.

Ennakoarvioinnin soveltuvuuteen vaikuttavia tekijöitä tarkastellaan kunnallisen päätöksentekoympäristön, päätöksenteko- ja valtateorioiden sekä sosiaali- ja terveysalan näkökulmista. Soveltuvuutta tarkastellaan myös toiminnalle asetettujen yleisten tavoitteiden kautta; päätöksenteon tukeminen tiedolla, prosessin avoimuudella sekä hyvinvoinnin ja terveyden näkökulmien esiintymisellä.

Tutkimuksessa kehitettyä ennakoarvioinnin mallia on sovellettu ohjelmien ja strategioiden valmisteluun sekä lautakuntapäätösten vaikutusten arvioimiseen. Ennakoarvioinnin soveltuvuutta testattiin kymmenessä kunnassa ja kuntayhtymän sivistys-, sosiaali-, terveys- ja ympäristötoimialojen päätösten valmistelussa, kehittävän prosessiarvioinnin perinteeseen liittyen ja toimintatutkimuksen keinoin.

Tutkimuksen osajulkaisuissa selvitettiin ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin näkyvyyttä suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnissa, millainen on tavanomainen ennakoarviointi laadun ja vaikuttavuuden näkökulmista, kuinka tutkittava malli eroaa vastaavista ulkomaisista malleista ja mitkä tekijät edistävät tai heikentävät toimintatavan käyttöönottoa lautakuntapäätösten tukena.

Tulosten mukaan soveltuvuuteen vaikuttavat kunnan kulttuuriset, organisatoriset sekä ammatilliset tekijät. Normatiivisella tasolla tulevaisuusorientaatio, läpinäkyvyyden ja moniarvoisuuden hyväksyminen ja kunnan ennakoarviointia tukevien rakenteiden olemassaolo vaikuttavat merkittävästi ennakoarvioinnin käyttöönottoon. Strategisella tasolla tarvitaan poliittinen tuki toiminnalle sekä muutosjohtajuutta. Operationaalisella tasolla työntekijöiden näkemys omasta roolista ja yhteisen työn kohteesta ovat merkittäviä tekijöitä. Ennakoarvioinnin tiedottaminen ja kouluttaminen auttavat liittämään toiminnan päivittäiseen työhön.

**Avainsanat:** arviointi, ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi, kunnallinen päätöksenteko, sosiaalisten vaikutusten arviointi, terveysvaikutusten arviointi.

# Sammandrag

Tapani Kauppinen. Kuntien tulevaisuus haltuun : Ennakkoarvioinnin soveltamiseen vaikuttavat tekijät lautakuntapäätöksissä [Kontroll över kommunernas framtid: Faktorer som påverkar tillämpningen av förhandsbedömning vid nämndbeslut]. Institutet för hälsa och välfärd (THL). Forskning 67. 209 sidor. Helsingfors, Finland 2011.

ISBN 978-952-245-520-8 (tryckt); ISBN 978-952-245-521-5 (pdf)

Studien fokuserar på en form av förhandsbedömning, dvs. bedömning av konsekvenser för människan. Bedömningen av konsekvenser för människan går ut på att granska hur ett beslut som fattas i kommunen påverkar hälsan och välfärden i olika befolkningsgrupper. Studien syftar till att utreda vilka faktorer som påverkar tillämpningen av denna bedömning i det kommunala beslutsfattandet.

De faktorer som påverkar förhandsbedömningens lämplighet granskas med utgångspunkt i den kommunala beslutsmiljön, besluts- och maktteorier och social- och hälsovården.

Den modell för förhandsbedömning som utvecklats inom studien tillämpas för att på förhand bedöma effekterna av program, planer och nämndbeslut. Förhandsbedömningens lämplighet testas inom bildnings-, social-, hälsovårds- och miljöväsendet i elva kommuner eller samkommuner. Studien har genomförts med hjälp av aktionsforskningens metoder i enlighet med utvecklande processutvärdering.

I studiens artiklar klarläggs hur bedömningen av konsekvenser för människan kommer till uttryck vid bedömningen av planernas och programmens miljö-konsekvenser och hur en sedvanlig förhandsbedömning ser ut när det gäller kvalitet och effektivitet. Dessutom granskas hur den undersökta modellen avviker från motsvarande utländska modeller och vilka faktorer som främjar eller hämmar införandet av metoden som stöd för nämndbeslut.

Resultatet visar att kommunens kulturella, organisatoriska och professionella faktorer påverkar bedömningens lämplighet. Kommunens framtidsorientering, det faktum att man accepterar transparens och värdepluralism och uppfattningen om den egna rollen i arbetet med att främja hälsa och välfärd är kulturella faktorer som avsevärt påverkar införandet av förhandsbedömning. Organisatoriskt sett behövs strukturer som stödjer förhandsbedömning, förändringsledning och en förmåga att identifiera föremålet för det gemensamma arbetet mellan olika förvaltningsområden. Ur ett professionellt perspektiv kan information och utbildning om förhandsbedömningen bidra till att metoden integreras i det dagliga arbetet.

**Nyckelord:** förhandsbedömning, ex ante, bedömning av sociala konsekvenser, bedömning av hälsoeffekter, kommunalt beslutsfattande, nämnder

# Abstract

Tapani Kauppinen. Kuntien tulevaisuus haltuun : Ennakoarvioinnin soveltamiseen vaikuttavat tekijät lautakuntapäätöksissä [Taking charge of the municipalities' future: factors in municipal committee decisions that influence the application of ex ante assessment]. National Institute for Health and Welfare (THL). Research 67. 209 pages. Helsinki, Finland 2011.

ISBN 978-952-245-520-8 (printed); ISBN 978-952-245-521-5(pdf)

Research focuses on one specific application of ex ante assessment, Human Impact Assessment (HuIA). HuIA considers the effect that decisions made in municipal planning will have on human health and wellbeing. The purpose of this study is to examine the factors that influence the application of HuIA in municipal decision-making.

Factors that influence the applicability of ex ante assessment were examined from the perspectives of the environment in which municipal decisions are made, theories on decision-making and power, and the social welfare and health care sector.

The method of ex ante assessment developed within the study was applied to the assessment of the impact of programmes, plans and decisions by municipal committees. The applicability of ex ante assessment was tested in the education, environment, social and health sector of eleven municipalities or joint municipal boards. The study was implemented through action research, with close connections to the tradition of developmental process evaluation.

The articles that form part of the study examine the visibility of HuIA in the context of environmental impact assessment of plans and programmes. Further, the study examined the ways in which the studied model in Finland is different from corresponding models in other countries and what factors promote or undermine the introduction of ex ante assessment in support of decision-making by municipal committees.

The results show that the applicability of HuIA is influenced by cultural, organisational and professional factors within the municipality. Cultural factors which exert an influence on whether ex ante assessment is introduced include the municipality's future vision, its acceptance of transparency and pluralism, and its view of its own role in promoting welfare and health. In organisational terms, structures in support of ex ante assessment are needed, along with change management and a clear vision of the shared goal of the work done within all administrative sectors. In professional terms, it is easier to adopt ex ante assessment as an element of day-to-day work routines if information and training are provided about this assessment method.

**Keywords:** ex ante assessment, social impact assessment, health impact assessment, municipal decision-making, municipal committees



# Sisällys

Tiivistelmä .....	7
Sammandrag .....	8
Abstract .....	9
Alkuperäisartikkelit.....	13
Lyhenteet .....	14
<b>1 Johdanto.....</b>	<b>15</b>
1.1 Tutkimuksen tausta.....	15
1.2 Tutkimuksen teema ja tehtävät.....	17
<b>2 Ennakoarvioinnit tulevaisuustyökaluina .....</b>	<b>22</b>
2.1 Ennakoarviointi ja sen sovellukset .....	22
2.2 Sosiaalisten vaikutusten arviointi.....	29
2.3 Terveysvaikutusten arviointi.....	34
2.4 Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi integroivana arviointina ...	37
<b>3 Kunnat soveltamisympäristöinä .....</b>	<b>46</b>
3.1 Kunta julkisen hallinnon instituutiona.....	46
3.2 Muodollinen päätösprosessi .....	51
<b>4 Ennakoarvioinnin soveltamismahdollisuudet.....</b>	<b>53</b>
4.1 Moderni yhteiskunta.....	53
4.2 Valta ja poliittisuus päätöksenteossa .....	54
4.3 Rationaalinen päätöksenteko ja sen kritiikki.....	57
4.4 Yhteenvedo soveltamismahdollisuuksista.....	63
<b>5 Tutkimuksen toteuttaminen .....</b>	<b>66</b>
5.1 Tutkimuksen lähtökohdat.....	66
5.2 Tutkimuksen toteutus .....	72
<b>6 Tulokset .....</b>	<b>80</b>
6.1 Arviointi ohjelmissa (osajulkaisu I) .....	80
6.2 Arviointi laadun ja vaikuttavuuden näkökulmista (osajulkaisu II) .....	81
6.3 Nopean IVA:n erot vastaavista ulkomaisista malleista (osajulkaisu III) .	82
6.4 Lautakuntapäätösten arviointi (osajulkaisu IV ja V) .....	83
<b>7 Yhteenvedo ja pohdinta .....</b>	<b>86</b>
7.1 Tutkimuksen luotettavuus .....	86
7.2 Kunnallishallinnon asettamat reunaehdot.....	88
7.3 Päätöksentekoteorioiden reunaehdot .....	90
7.4 Sosiaali- ja terveystoimen erityispiirteet .....	92
7.5 Lautakuntatyön reunaehdot .....	94
7.6 Kehittämisehdotukset ja jatkotutkimuskohteet.....	97
7.7 Kunnat tulevaisuuden tekijöinä vai tulevaisuuteen reagoijina .....	101
Lähteet .....	106

# Alkuperäisartikkelit

- I Kauppinen T. & Nelimarkka K. (2004) A Review of Finnish Social and Health Impact Assessments. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 6:1, sivut 1–17.
- II Kauppinen T., Nelimarkka K. & Perttilä K. (2006) The Effectiveness of Human Impact Assessment in the Finnish Healthy Cities Network. *Public Health* (2006)120, sivut 1033–1041.
- III Kauppinen T., Nelimarkka K. & Helinko A. (2007) Vaikutusten ennakoarvointi kuntapäätöksissä – esimerkkinä nopea ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi. *Kunnallistieteellinen aikakausikirja* 1:2007 sivut 39–56.
- IV Kauppinen T., Nelimarkka K. & Ståhl T. (2009) Nopean ennakoarvioinnin soveltuvuus kunnan päätöksenteossa. *Hallinnon tutkimus* 2:2009 sivut 41–53.
- V Kauppinen T., Nelimarkka K. & Ståhl T. (2010) Nopean ennakoarvioinnin periaatteet ja hyödynnettävyys lautakuntapäätöksissä. *Kunnallistieteellinen aikakausikirja* 3:2010 sivut 282–296.

# Lyhenteet

EU	Euroopan unioni
IAIA	International Association for Impact Assessment, kansainvälinen vaikutusten arvioinnin järjestö
IVA	Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi
LAVA	Lapsivaikutusten arviointi
MIVA	Mielenterveysvaikutusten arviointi
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki
SOVA	Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointi
SUVA	Sukupuolivaikutusten arviointi
SVA	Sosiaalisten vaikutusten arviointi
TEVA	Sosioekonomiset terveyserot huomioon ottava terveysvaikutusten arviointi
TVA	Terveysvaikutusten arviointi
WHO	World Health Organisation, Maailman terveysjärjestö
YVA	Ympäristövaikutusten arviointi

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimuksen tausta

### **Voiko tulevaisuuteen vaikuttaa?**

Tämän tutkimuksen lähtöoletuksena on, että tulevaisuuteen voi vaikuttaa. Ajatus on sekä sisäänrakennettu useissa tässä tutkimuksessa tarkasteltavissa lähestymistavoissa että selvästi julkilausuttu tutkimuksen kohteessa, tehtäessä lautakuntapäätöksiä. Sisäänrakennettuna tulevaisuuteen vaikuttaminen liittyy hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen, tulevaisuuden tutkimukseen ja keskusteluun vallasta ja päätöksiin vaikuttamisesta. Julkilausuttuna päämääränä tulevaisuuteen vaikuttaminen näkyy tehtäessä päätöksiä, joilla halutaan toteuttaa tiettyä poliittista tavoitetta tai vähintäänkin varautua ennakoituun tulevaisuuteen.

Tulevaisuuteen voi asennoitua usealla eri tavalla; passiivisesti, reaktiivisesti, preaktiivisesti tai proaktiivisesti. Proaktiivinen toiminta on tarpeen, jos halutaan aktiivisesti vaikuttaa tulevaisuuteen. Tämän tutkimuksen kohteena olevaan ennakoarviointiin sisältyy usko siihen, että omalla toiminnalla voidaan vaikuttaa tulevaan. Ennakoarvioinnissa katsotaan tulevaisuuteen, tunnistetaan vaikeuksia ja mahdollisuuksia, pyritään selvittämään keinoja, joilla negatiiviset asiat voivat muuttua positiivisiksi ja avaamaan uusia väyliä tulevalle kehitykselle. (Mannermaa 1999, 68; Morgan 1989, 4–5.)

Tulevaisuus voidaan nähdä yhteiskunnan eri tasoilla nykyhetkessä tapahtuvan ajattelun, tuntemisen, suunnittelun ja päätöksenteon tuloksena siitä riippumatta, harjoitetaanko systemaattista tulevaisuudentutkimusta vai ei. Tulevaisuutta tehdään jokatapauksessa enemmän tai vähemmän perusteltujen näkemysten ja uskomusten varassa. Tulevaisuusorientaatio tai tulevaisuusajattelu on tulevaisuuteen suuntautunut, tulevaisuutta koskevista asioista ja ilmiöistä kiinnostunut tai huolestunut ajattelutapa. Se perustuu tarpeeseen sekä saada selvyyttä mitä tulevaisuudessa tapahtuu ja tarpeeseen löytää perusteet ajankohtaisille valinnoille. Tulevaisuuteen tähyävällä toiminnalla voidaan ajatella olevan mahdollisuus tuottaa ymmärrystä erilaisten päätösten ja toimintavaihtoehtojen mahdollisista seurausvaikutuksista tulevaisuudessa. Ymmärrys voi auttaa toimijoita tekemään nykyhetken päätöksiään entistä tietoisempina niiden vaikutuksista pitkällä aikavälillä. (Kamppinen ym. 2002, 905; Mannermaa 1999, 19–20.)

Ennakoarvioinneissa suhtautuminen tulevaisuuden aktiiviseen vaikuttamiseen vaihtelee. Ennakoarvioinnin toteuttamisen ajankohta vaikuttaa, tehdäänkö se varhaisessa vaiheessa valmistelun aikana vai päätöksen jälkeen ennen toteutusta. Ulkomaisissa terveysvaikutusten arvioinneissa on usein pyrkimys luoda arvio tietyn päätöksen vaikutuksista pyrkimättä sinällään aktiivisesti etsimään parempia ratkaisuja tai vaihtoehtoja. Laajimmillaan päätöksenteon yhteydessä voidaan tarkastella myös päätöksen proaktiivisia mahdollisuuksia.

### **Monimutkaisuuden kasvu lisää tarvetta uudelleen toimintaan**

Kunnallisten päätösten ennakkoarviointia sovelletaan olosuhteissa, joissa toimintaympäristön ja käytetyn informaation moninaisuuden ja kaaottisuuden sanotaan säilyneen tai peräti lisääntyneen (Anttiroiko & Haveri 2007, 166; Jalonen 2007a, 290; Pekola-Sjöblom 2006, 328; Stenvall & Syväjärvi 2006, 24). Käytännössä edellä luetelluista tulevaisuusnäkökulmista kunnissa on usein ollut mahdollista toteuttaa vain reaktiivista eli akuutteja tarpeita vastaavaa toimintatapaa (Möttönen 2002, 364; Anttiroiko & Savolainen 2000, 265; Pekonen 1995, 85).

Kuntien päätöksentekoympäristö kehittyy jatkuvasti. Viime vuosina muutoksen on sanottu olevan erityisen nopeaa. Kunnissa on todettu kasvanut epävarmuus ja neuvottomuus (Pekola-Sjöblom 2006, 328). Keskeisiä taustatekijöitä päätöksentekokulttuurin muutokselle ovat olleet mm. muuttuva kansainvälinen ympäristö, hyvinvointivaltion rahoitusongelmat sekä vaatimukset julkisen sektorin toimivuuden ja tuloksellisuuden parantamisesta. Syvä taloudellinen lama on kärjistänyt näiden tekijöiden hallintoa muuttavia vaikutuksia. (Jalonen 2007b, 35; Rönkkö 2007a, 88.)

Jalonen (2007a, 148) kuvaa kuntien päätöksentekoympäristön muutosta normiympäristön, sosiaalisen ympäristön, poliittisen ja taloudellisen ympäristön muutoksina. On olemassa useita tutkimuksia normiympäristön (Anttiroiko & Haveri 2007, 164, 176; Rönkkö 2007a; Sallinen 2007, 64; Turkkila 2002, 29), sosiaalisen ympäristön (Jalonen 2007a, 148; Bruun 2005, 159; Majoinen & Mäki 2005, 139; Wi-berg 2005, 15) ja poliittisen ympäristön muutoksista (Hyrkäs 2009, 163; Jalonen 2007a, 148). Päätöksenteon käytännön muutosta on kuvattu esimerkiksi asioiden tekemisenä niin nopeasti, halvalla ja tehokkaasti kuin mahdollista, vähentyneenä läpinäkyvyytenä, vaihtoehtottomuutena, lyhytnäköisyytenä, liiallisen tehokkuuden tavoittelemisena sekä yleisen edun, esimerkiksi hyvinvointi- ja terveystalouden jäämisenä tehokkuuden jalkoihin. (Bruun 2005, 159; Haveri 2005, 5 ja 2002; Rannisto 2005; Virtanen 2003.)

Päätöksentekoon liittyvinä ongelmina on myös esitetty, että viranhaltija tietoisesti tai tiedostamattaan välittää päätöksentekijöille puutteellista ja yksipuolista informaatiota (Jalonen 2007a, 16) tai tietomäärä on liian suuri hallittavaksi (Pulkkinen 2003; Sinisalmi 2003, 194). Kunnallisen päätösvallan on todettu siirtyneen poliitikoilta viranhaltijoille (Kunnallisan kehittämissektori 2008, 19; Raevaara ym. 2007, 156; Pikkala 2005, 39) tai harvojen luottamushenkilöiden käsiin (Raevaara ym. 2007, 157). Kuntatason työ voi turhauttaa rivivaltuutettuja (Majoinen 2004, 73) eikä luottamushenkilöiden strateginen johtaminen toteudu (Kauppinen 2005, 74; Niiranen ym. 2005, 13; Rannisto 2005, 182–183).

Kunnissa toimintaympäristön muutokseen on pyritty vastaamaan niin, että päätöksenteko on vähin voimavaroin valmisteltua, reaktiivista ja harvojen vallassa. Onko sitten mahdollista kaaottiseksi kuvatun päätöksenteon keskellä systemaattisesti kasvattaa kunnalliseen toimintakulttuuriin näkemyksellisyyttä ja ennakoivaa otetta? Voidaanko kunnissa tulevaisuus ottaa haltuun?

Tulevaisuusajattelun ja strategisen ajattelun tärkeyden ovat todenneet esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen viranhaltijat (Huotari 2009, 189) ja Suomen Kuntali-

ton tulevaisuusbarometrin kuntapäättäjät (Bruun 2005, 121). Päättäjien (2005, 128) mukaan kunnan luottamushenkilöt, johto ja henkilöstö tarvitsevat kykyä ennakoita tulevaisuutta ja löytää siihen välineitä. Perusta, miten kunnassa ja kuntaorganisaatiossa ajatellaan tulevaisuudesta, luo pohjan myös sille, minkälaisena kunnassa koetaan pyörteinen toimintaympäristö. Nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä kuntien on valmisteltava myös epäselvät ja ilkeitä ongelmia sisältävät päätökset ammattimaisesti, tulevaisuusorientoituneesti ja kuntalaisten arvojen mukaisesti. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan ennakoarviointia keinona, jolla voidaan tukea kuntien päätöksentekoa.

## 1.2 Tutkimuksen teema ja tehtävät

### **Ennakoarviointi kuntien päätöksenteon tukena**

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan erästä ennakoarvioinnin sovellusta, ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia (IVA), päätöksentekoprosessin tukena. Tutkimuksen lähtöoletus on, että kunnissa on tarvetta prosesseille, joilla voidaan huomioida muuttuvan toimintaympäristön tuomia haasteita päätöksenteolle.

Ennakoarvioinnin avulla voidaan koota ja jäsentää kunnallisessa päätöksenteossa tarvittavaa tietoa. Ennakoarvioinnin käyttöönoton myötä kunnan strategisen johtamisen malli voi tarkentaa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden roolia vaihtoehtojen tuottajina, vaikutusten arvioijina, tavoitteiden asettajina ja ratkaisuvaihtoehtojen omiin arvoihin nojautuvina vaikutustietoisina valitsijoina.

Ennakoarviointitoiminta voidaan ymmärtää monitahoisesti; yksittäisenä työkaluna tietyn päätöksen, projektin tai politiikan vaikuttavuuden parantajana, kunta päätösten ja päätöksenteon laatua parantavana prosessina tai laajemmin tulevaisuuteen orientoitumisen ilmentymänä.

Ennakoarvioinnin käytöllä on arvioitu olevan useita päätöksentekoa tukevia vaikutuksia. Arvioimalla etukäteen päätösten vaikutuksia voidaan saada parempia päätöksiä ja tunnistaa tavoitteista riippumattomia kielteisiä vaikutuksia (Savola 2010; Mickwitz 2007, 50). Järviön (2005) kokemusten mukaan luottamushenkilöt saavat päätöstilanteessa valittavakseen useita vaihtoehtoja, selvityksen niiden todennäköisistä vaikutuksista ja parhaimmillaan päätösvaihtoehtoja ja pohdinnan päätökselle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Valmistavalle ja esittävälle viranhaltijalle ennakoarvioinnin on oletettu antavan mahdollisuuden monipuolistaa päätökseen liittyviä näkökulmia. Ennakoarviointia on käytetty esimerkiksi, kun päätöstilanteeseen on haluttu saada vastapainoa tehokkuusajattelulle ja tuoda esiin päivänpoliittisten tarpeiden lisäksi myös muita arvoja, näkemyksiä, vaihtoehtoja ja pitkän tähtäyksen vaikutuksia. Vaihtoehtotarkastelun ja vaikutusten arvioinnin ennakoon on oletettu lisäävän päätösten läpinäkyvyyttä ja vaikutustietoisuutta, mikä tukee yleistä demokratiakehitystä ja kuntalaisten mahdollisuutta tuoda päätöksentekoon omia argumentteja ja seurata päätöksentekoprosessissa käytettyjä perusteluja. (Hyötyjä ks. myös Nilunger-Mannheimer 2009, 29.)

## Tutkimuskysymykset

Tutkimuksen päätehtävä on *selvittää ennakoarvioinnin soveltuvuuteen vaikuttavia tekijöitä kunnallisessa päätöksenteossa*. Työssä keskitytään tämän tutkimuksen aikana kehitettyyn ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin mallin soveltamiskemuksiin kuntaorganisaatiossa ja siihen, millä ehdoilla mallin sovellukset toimivat päätöksenteon apuna. Tutkimuksen soveltamisympäristönä on kunnallishallinto ja erityisesti lautakuntatyöskentely. *Tutkimuksen spesifi organisaatiokonteksti tarkentuu kahteen mallin sovellukseen, jotka tämän tutkimuksen tekijä on kehittänyt ollessaan projektipäällikkönä ja päätutkijana Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakesissa, vuoden 2009 alusta Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen hankkeissa* (Kauppinen ym. 2009). Mallin sovelluksista ns. tavanomaista ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia on sovellettu sosiaali- ja terveystoimen yleiseen suunnitelma- ja ohjelmatyöhön ja nopeaa ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia eri hallinnonalojen lautakuntatyöhön. Näin tutkimuksen päätehtävää lähestytään kuntaorganisaation, päätöksentekoprosessin, sosiaali- ja terveystoimen ja lautakuntatyön asettamia reunaehdoja tarkastellen. Kunnallisen itsehallinnon toteutumiseen vaikuttavat valtio-kuntasuhteen tekijät rajataan tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

Kunnan asukkaiden osallistumista sivutaan vuorovaikutteisuuden käsitteen yhteydessä. Varsinainen asukasdemokratia tai suoran osallistumisen tarkastelu esimerkiksi sellaisessa muodossa, jossa osallistumisen kehittäminen ympäristövaikutusten arvioinnin yhteydessä ymmärretään, eivät sisälly tähän tutkimukseen. Kuntalaisten osallistumismahdollisuuksista ennakoarvioinneissa on useita tutkimuksia (Hokkanen 2008; Hokkanen & Ruuskanen 2005; Laaksonen 2003) ja kuntalaisosallistumisesta yleensä on viime vuosilta olemassa useita tutkimuksia eri aloilta (Kankainen ym. 2009; Bäcklund 2008 ja 2007; Pekola-Sjöblom 2006).

Tutkimuksen päätehtävää tarkennetaan erityisesti rationaalisuuden ihanteen tarkastelulla sekä valtateorioiden tuottamien soveltuvuuden reunaehdojen tunnistamisella. Rationaalisen päätöksenteon ideaali modernissa yhteiskunnassa on teoriassa ja käytännön tutkimuksissa kyseenalaistettu. Rationaalisuuteen liittyvät tiedon olemassaolon ja käytön kysymykset sekä olettamukset rationaalisesti toimivasta kunnallishallinnosta asettavat ennakoarvioinnille odotuksia, joihin luonnontieteellisesti orientoituneessa ennakoarviointikulttuurissa on pyritty vastaamaan. Toisaalta rationaalisuuden kritiikissä toiminta kyseenalaistetaan ja refleksiivisen modernisaation nähdään toimivan epärationaalisesti ja tuottavan itsessään epävakauden luonnetta yhteiskuntaan. Onko siis rationaalisuuspostulaatin toteuttaminen tai toteuttamattomuus ennakoarvioinnin käytön edellytys? Rationaalisuusnäkökulman lisäksi kysymystä soveltuvuudesta lähestytään myös päätöksentekoon liittyvien valtateorioiden kautta. Eliitti- ja pluralistiteorioiden dialogi valottaa kysymystä ennakoarvioinnista vallankäytön välineenä.

Soveltuvuuden empiiristä tarkastelua voidaan tarkentaa arviointiprosessille asetettujen yleisten tavoitteiden toteutumisen kautta. Näitä näkökulmia ovat ihmi-

siin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa; *päätöksenteon tukeminen tiedolla, avoimella prosessilla sekä hyvinvoinnin ja terveyden näkökulmilla.*

Päätehtävää lähestytään seuraavilla tarkemmilla tutkimuskysymyksillä:

- 1) Miten ihmisiin kohdistuvat vaikutukset näkyvät suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten (SOVA) arvioinneissa? Ensimmäisen osajulkaisun tehtävänä on valottaa sitä toimintaympäristöä, jossa ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin kehittämistyö aloitettiin. Kehittämistyö käynnistyi soveltamalla YVA-lain mukaisen ennakoarviointiprosessin vaiheita kunnalliseen toimintaan. Aiemmin lähinnä tätä kehitettävää toimintaa ollut prosessi on ollut viranomaisten toteuttama ennakoarviointi, jossa tarkastelun kohteena ovat myös vaikutukset ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen. Tutustuminen kehittämistyön alun ennakoarviointeihin antaa kuvan julkisyhteisöjen ennakoarviointien käytöstä ja ihmisiin kohdistuvien vaikutusten tarkastelusta osana näitä ennakoarviointeja.
- 2) Millainen on tavanomainen ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi laadun ja vaikuttavuuden näkökulmista? Osajulkaisu II raportoi Terve Kunta -verkon kuntien kanssa tehdyn ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointimallin ns. tavanomaisen arviointiprosessin kehittämistyön tuloksia laadun ja vaikuttavuuden näkökulmista.
- 3) Miten nopea ihmisiin kohdistuvien vaikutusten malli eroaa vastaavista ulko- maisista malleista? Osajulkaisu III vastaa kysymykseen taustoittamalla ja vertailemalla kansainvälistä toimintaa erityisesti nopean ennakoarviointimallin näkökulmasta.
- 4) Mitkä tekijät edistävät tai heikentävät ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointimallin mahdollisuutta toimia lautakuntapäätösten tukena? Osajulkaisu IV tuotti yhteenvedon viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden tyypillisistä tavoista suhtautua ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointiin. Suhtautumisia voi tarkastella myös suhteutettuna prosessille asetettuihin odotuksiin. Odotukset heijastavat yleisesti päätöksentekotilanteeseen liittyviä tavoitteita rationaalisuusodotuksineen, unohtamatta valtanäkökulman merkitystä, mikä vaikuttaa odotuksiin ja suhtautumiseen ennakoarviointiin. Osajulkaisu V tarkastelee ennakoarvioinnin tuottaman tiedon hyödynnettävyyttä erityisesti käytettyjen resurssien ja dokumenttien valossa.

## Tutkimuksen rakenne

Johdannon jälkeisessä luvussa kaksi esitellään tutkimuksessa tarkasteltava ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi eräänä tulevaisuudentutkimuksen sovelluksena. Luvussa tarkastellaan tulevaisuudentutkimuksen lähestymistapoja ja edetään skenaarioparadigman tarkastelun kautta käsittelemään erilaisia ennakoarviointeja, joista kahta ennakoarvioinnin kulttuuria tarkastellaan lähemmin. Sosiaalisten vaikutusten arvoinnit ja terveysvaikutusten arvoinnit sisältävät erilaisia, lähtökohditaan jopa vastakkaisia näkemyksiä vaikutusten arvioimisesta. Luvun lopussa esitel-



lään kaksi tutkimuksessa kehitettyä ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin mallin sovellusta, jotka integroivat erilaisia ennakoarviointeja.

Luvussa kolme tarkastellaan kuntia ja lautakuntia ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin soveltamisympäristöinä ja pohditaan byrokratian ja hallinnon vaikutuksia ennakoarvioinnin käyttöön. Luvussa neljä tarkastellaan eri päätöksenteko- ja valtateorioiden näkökulmista, millaisia soveltuvuuden reunaehtoja eri lähestymistavat asettavat ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin käyttöönotolle kunnissa ja kuinka ennakoarviointi voi teorioiden valossa tukea päätöksentekoa.

Viides luku käsittelee tutkimuksen toteuttamiseen liittyviä lähtökohtia ja toimintatapoihin liittyviä valintoja. Luvussa tarkastellaan lähemmin käytettyjä menetelmiä ja aineistoja tutkimuskysymyksittäin. Kuudes luku esittelee osajulkaisujen keskeiset tulokset ja viimeinen luku pohtii saatujen tulosten, kertyneen kokemuksen ja tutkimuksessa käsiteltyjen eri lähestymistapojen valossa, voidaanko ennakoarviointia soveltaa kuntapäätöksiin.

## Teoria ja käytäntö

Ennakoarviointi on lähtökohtaisesti *käytäntöön orientoitunut tutkimusta soveltava toimintatapa*. Se on ymmärretty praktisena toimintana, jonka olemukselle on annettu hyvin erilaisia määritteitä. Ennakoarviointia voi tarkastella työkaluna, prosessina tai filosofiana. Toiminnan taustalla oleva teorianmuodostus nojaa useaan lähteeseen, joita voi luonnehtia teoreettis-käsitteellisenä, empiirisenä, prosessuaalisena tai normatiivisena näkökulmana. Teorianmuodostuksen taustalla vaikuttaa useita teorioita ja mallinnuksia, kuten tulevaisuudentutkimuksen teorat, arviointiteorat, osallistumis-, suunnittelu- ja päätöksentekoteorat, jotka kaikki kuitenkin jäävät ennakoarvioinnin näkökulmasta yleiselle tasolle.

Käytännönläheisen tiedon intressin myötä ennakoarviointia voi lähestyä käytännöllisen päätöksentekoa avustavan työkalun näkökulmasta. Tällöin lähestymistapaa voi kutsua instrumentaaliseksi ennakoarvioinnin paradigmatoksi, jossa korostuu ennakoarvioinnin välineulottuvuus teoreettisten perusteiden tai sisältöalueiden jäsentämisen sijaan. Ennakoarviointia voi pitää hallinto-, yhteiskunta- ja terveystieteitä yhdistävänä ja soveltavana toimintana, jolla on sellaisia sisällöllisiä erityispiirteitä, joita on vaikea palauttaa taustalla toimivien teorioiden abstrahoituihin muotoihin tai prosesseihin. Ennakoarviointi on siten tutkimusta soveltava toimintatapa, jolla on erityisen käytännöllinen ja soveltava luonne yhdessä monitieteisen lähtökohtansa kanssa.

Tässä tutkimuksessa ennakoarviointi tukeutuu tulevaisuudentutkimuksen lähestymistapaan, jossa oletetaan olevan tulevaisuuteen vaikuttamisen mahdollisuus. Tämä proaktiivinen näkökulma korostaa riskeihin varautumista ja reaktiivista toimintaa selvemmin omien päätösten yhteyttä asetettujen strategisten tavoitteiden toteutumiselle.

Tutkimuksessa korostuu *yhteiskunta- ja terveystieteen sisällöllinen integraatio*. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi yhdistää yhteiskunta- ja terveystieteiden hyvinvoinnin edistämisen ja riskien vähentämisen toimintatavat. Yhteiskunta-

ja terveystieteiden tieteenvälisen lähentymisen lisäksi, ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa yhdistyvät kummankin tieteen sisäiset erilliset lähestymistavat; rationaalislunontieteellinen riskien vähentämiseen pyrkivä toiminta sekä vuorovaikutteinen ja mahdollistava edistävää toiminta.

Sisällöllisen integraation lisäksi tutkimus hahmottaa ennakkoarvioinnin käytäntöjä erityisessä institutionaalisessa yhteydessä eli kuntien lautakuntien päätöksenteossa. Kunnallisen päätöksenteon jännitteenä on rationaalisen suunnittelu- ja päätöksentekoteorian yhteys kommunikatiivisen suunnittelun ihanteen vuorovaikutukseen ja moniarvoisuuteen. Tietoperustan ja arvolähtökohtien erilaiset merkitykset vaikuttavat hyväksyttäväksi koettaviin suunnittelu-, arviointi- ja päätöksentekoprosesseihin, mikä näkyy tässä tutkimuksessa esimerkiksi siinä, kuinka erilaisia sosiaalisia tai terveyteen liittyviä tekijöitä arvotetaan ennakkoarvioinnin yhteydestä. Tutkimus siis *rakentaa ymmärrystä ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin merkityksestä, sisällöstä ja muodosta kuntakontekstissa*.

Kunnalliseen päätöksentekoon ja samalla ennakkoarvioinnin käyttöönottoon liittyy kunnallisen itsehallinnon ideaali ja oletus sen toteutumisesta. Keskustelu valtio-kunta -suhteesta ja kuntien todellisesta liikkumavarasta on oleellinen ennakkoarvioinnin käytölle, vaikka tarkastelu on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle sillä oletuksella, että kunta kykenee olemassa olevien rajoitusten sisällä valitsemaan aidosti erilaisten vaihtoehtojen välillä. Tutkimus keskittyy hallinnon sisäiseen valmisteluun ja valmistelijoiden ja luottamushenkilöiden päätöksentekotilanteeseen tiedostaen kuitenkin kuntalaisten osallistumisen merkityksen vuorovaikutteisessa suunnittelussa.

Tutkimuksen erityinen anti ennakkoarvioinnin teorianmuodostukselle on tutkimuksessa esitettävä ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin malli. *Malli pyrkii antamaan teoreettisesti pohjustetun kuvan ennakkoarvioinnin lähtökohdista sekä sisältö- ja prosessimallinnuksen*. Tutkimuksessa esitetään ennakkoarviointimalli, jolla sisällöstä riippumattomana oletetaan olevan mahdollisuus jäsentää tietoa ja auttaa vaihtoehtojen paremmuuden tarkastelun avulla päätöksentekoa. Sisällöllisesti kaksi ihmisiin kohdistuvan vaikutusten arvioinnin mallin sovellusta tarjoavat nykyisen eri lähestymistapojen välisen kilpailutilanteen sijaan mahdollisuuden integroida hallinnonalojen erilaisia lähestymistapoja ja näistä johdettuja toimintatapoja. Esimerkkejä tällaisesta ennakkoarvioinnin integroivasta toiminnasta löytyy silloin, kun tarkastellaan ekologisia, taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä vaikutuksia rinnakkain. Näissä esimerkeissä ennakkoarvioinnit voidaan kuitenkin tehdä erillisinä ja ne saatetaan vain raportoida yhdessä. Sosiaalisen ja terveyden lähestymistapojen integraatio on ennakkoarvioinneissa huomattavasti harvinaisempaa ja tässä työssä esitettävälle mallille on vaikea löytää rinnakkaisia ratkaisuja.

## 2 Ennakkoarvioinnit tulevaisuustyökaluina

### 2.1 Ennakkoarviointi ja sen sovellukset

#### **Tulevaisuuteen vaikuttamisen reunaehdot**

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi lähtee olettamuksesta, että kuntapäätösten vaikutuksia on ainakin jossain määrin mahdollista tarkastella etukäteen ja että näihin vaikutuksiin on mahdollisuus vaikuttaa. Proaktiivinen ennakkoarviointi nojautuu tulevaisuudentutkimuksen tulevaisuuteen vaikuttamisen lähtöoletukseen (Kuosa 2009, 54, 68; Godet 1994, 36–37; ks. myös Masini 1994, 90, 92; Cornish 1980, 220–228). Tässä luvussa tarkastellaan lähemmin ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia eräänä tulevaisuudentutkimuksen sovelluksena. Aluksi tarkastellaan tulevaisuuteen vaikuttamisen mahdollisuutta lähemmin.

Tulevaisuuteen vaikuttamisen lähtökohta perustuu olettamukseen, että yhteisön teoilla on ainakin halutun tulevaisuuden toteutumista mahdollistava vaikutus. Ajatus voidaan esittää Aristoteleen (1989, 127) kuvaaman käytännöllisen eli prakti- sen syllogismin muodossa (Wright 1977, 167–169 ja 1970, 19–20):

Tavoittelemme A:ta (hyvinvointia ja terveyttä)

Katsomme, ettei A toteudu, elleimme tee B:tä (pääöstä, jonka uskomme edistävän hyvinvointia ja terveyttä)

-----  
Teemme siis B:n (pääöksen, jonka uskomme edistävän hyvinvointia ja terveyttä)

Aristoteleen päätöksenteon perusmallin voi tiivistää myös muotoon: halu + uskomus -> teko (Yrjönsuuri 1996, 26). Oleellista teon kannalta on sen takana olevat kaksi edellytystä: päämäärään suuntautuva halu ja keinoja koskeva uskomus, tai kuten tässä, yhteisöjen kyseessä ollessa vastaavasti arvostukset ja käsitykset.

Tulevaisuuden toteutumiselle on luonnollisesti monia esteitä. Edellä jäsennellyn pohjalta kuntapäätösten ennakkoarvioinnin soveltamisessa oletetaan, että yhteisö kykenee luomaan poliittisessa keskustelussa yhteisen tahtotilan, arvostuksen. Toiseksi yhteisöllä tulee olla käytössään keinoja, joilla tahtotila voidaan yhteisön käsitysten mukaan toteuttaa. Tahtotilan syntymiseen liittyviä tekijöitä sivutaan Valta ja poliittisuus päätöksenteossa -kappaleessa. Pyrkimys rationaaliseen toimintaan ohjaa päätöksentekoa, mutta siihen liittyy paljon myös irratoaalisia piirteitä. Kunnallisen itsehallinnon areenana kunnilla on rajallinen mahdollisuus toteuttaa haluamaansa tulevaisuutta. Päätöksentekoon sisältyvän tiedon olemus ja käyttö liittyy rationaalisuuskeskusteluun ja erilaisen tiedon soveltamiseen ennakkoarvioinnissa.

Tulevaisuudentutkimuksen yhteydessä myöhemmin tässä luvussa todetaan, ettei tulevaisuutta voi ennustaa. Rationaalinen ja harkintaan perustuva pyrki-

mys antaa kuitenkin mahdollisuuden tehdä tulevaisuudesta perusteltuja odotuksia varsinkin jos toimija itse edesauttaa näiden pyrkimysten toteutumista. Erityisesti taloustieteessä taloudellisten ennustusten tekeminen perustuu tähän ennustettavuuteen. Positivistisen maailmankuvan mukaan voidaan tehdä ennusteita tietyistä luonnontieteellisistä seikoista. Toisaalla käydään keskustelua ennustettavuuden mahdottomuudesta sellaisten (luonnon tai sosiaalisten) prosessien yhteydessä, jotka ovat olennaisesti riippuvaisia yhteisön omasta tulevasta toiminnasta. Lagerspetz (2006) esittelee tähän refleksiivisyyteen useita syitä. Ennusteen valmistuminen lisää tietoa, joka vaikuttaa päätöksentekoon. Tällöin ennuste on itseään toteuttava tai se muokkaa tulevaisuutta niin, ettei ennuste toteudu. Tiedon kasvu on myös kollektiivinen ja sosiaalinen prosessi, mikä vaikuttaa moniin asioihin, kuten päätöksentekoon.

Lagerspetzin (2006) mukaan mitä suurempi ennustajan auktoriteetti on ja mitä lähempänä hän on vallan keskuksia sitä suurempi hänen todennäköinen vaikutuksensa on. Tämä liittyy toimijoiden epäsymmetriseen asemaan tiedon ja rationaalisuuden suhteen. Edellisen perusteella ennakkoarvioinnilla voisi kuvitella olevan erityisen suuri itseään toteuttava vaikutus, sillä ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnilla on eksplisiittinen tarkoitus vaikuttaa päätöksentekoon. Se tehdään valmistelutyön osana ja sen tekijänä ovat valmistelijat ja asiantuntijat, joille voidaan asettaa rationaalisuusoletus ja joilla on tietoa poliittisia päätöksentekijöitä enemmän.

Kausaalisuus sosiaalisen toiminnan ja tavoitteen toteutumisen välillä on siis heikko toiminnan luonteen vuoksi ja erityisesti kun tarkastelun kohteena on pitkällä tulevaisuudessa toteutuvat hyvinvointi- ja terveysvaikutukset. Nämä vaikutukset uskotaan toteutuvan eri hallinnonalojen omilla tahoillaan tekemien toimien yhteisvaikutuksina ja niihin liittyy lisäksi huomattava määrä sekoittavia tekijöitä.

Kunnalliselta päätöksenteolta, kuten päätöksiltä yleensä, katoaa mielekkyys mikäli oletamme ettei päätöksillä ole merkitystä. Täysin ennakkoimattomassa maailmassa yhteisön ainoa reagointitapa on sopeutuminen tapahtuneeseen. Tällaisessa toimintaympäristössä merkittäväksi nousevat teleologiset pyrkimykset, jotka muodostavat sosiaalisia kausaatioita, useamman yksilön samansuuntaiseen päämäärään pyrkivää toimintaa. Tulevaisuuteen vaikuttaminen on siis enintään ehdollista ja siihen vaikuttavat useat asiat. Voimme tyytyä pyrkimykseen kohti vallitsevien arvojen mukaisia tavoitteita (sosiaalisesta kausaatiosta esim. MacIver 1942).

### **Ennakkoarviointi tulevaisuudentutkimuksen sovelluksena**

Tulevaisuudentutkimukselle on käytössä kymmenittäin rinnakkaisia termejä ja useita määritelmiä (Bell 2003, 68–70; Mannermaa 1991, 42). Tässä tutkimuksessa tulevaisuudentutkimus ymmärretään ongelmakeskeisenä tieteidenvälisenä intellektuellisena toimintana tai lähestymistapana, jolla pyritään kartoittamaan vaihtoehtoisia tulevaisuuksia ja aktiivisesti vaikuttamaan tulevaisuuteen. Tulevaisuudentutkimus on enemmän tiedon ja tutkimuksen alue kuin spesifi tieteenala tai oppiaine. Tulevaisuudentutkimus ymmärretään korostetun ongelmakeskeisenä tieteidenvälisenä toimintana (ks. lisää Borg 2003, 303).

Tulevaisuudentutkimusta voidaan jäsentää kolmen perinteen kautta; tulevaisuusutopiat, suunnittelua ja päätöksentekoa avustavat sovellukset sekä makroenusteet (Borg 2003, 305–307; Riner 1987, 318). Tämän tutkimuksen ennakoarviointitoiminta voidaan katsoa kuuluvan Borgin (emt.) jaotuksessa menetelmällisesti ja sovellustensa puolesta *suunnittelua ja päätöksentekoa avustaviin tutkimuksiin*. Menetelmällisesti ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa sovelletaan kuitenkin myös *tulevaisuusutopioiden* tekemistä. Tarkasteltaviksi vaihtoehtoiksi voidaan hyväksyä ratkaisuja, joita ei kyseisenä ajankohtana ole vielä mahdollista toteuttaa, mutta jotka voivat kuvata ennakoarviointiin osallistuvien tahojen tavoitteita. Näin vaihtoehtotarkasteluja voidaan käyttää ratkaisujen vaikutusten arvioimiseen sekä halutun tulevaisuuden ja sen toteuttamistavan kuvaamiseen. Tulevaisuusutopioiden käyttö ei ole kuitenkaan itsetarkoituksellista, vaan skenaarioihin pohjautuva vaihtoehtotarkastelu on aina kytköksissä valmisteltavaan asiaan ja päätöksentekotilanteeseen. Toiminnan käytännönläheisyys tuo työskentelyyn tietyn realistisuuden, mikä erottaa ennakoarvioinnit tulevaisuusutopia-perinteestä.

Ennakoarvioinnissa tukeudutaan tulevaisuudentutkimuksen skenaario-käsitteeseen. *Skenaario-käsitteen* esitelleen Kahnin (1967, 6) mukaan skenaario on hypoteettinen tapahtumaketju, joka on konstruoitu huomion kiinnittämiseksi kausaalisiin prosesseihin ja päätöskohtiin. Usein skenaariomääritelmässä korostuu nykyhetken ja tulevaisuuden kuvausten lisäksi niiden välisten tapahtumaketjujen kuvaaminen. (Godet 1991, 12; Mannermaa 1991, 146–147.)

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinneissa skenaarioita käytetään kuvaamaan vaihtoehtoisia ratkaisuja ja niiden hyvyttä. Vaihtoehtoisten skenaarioiden tarkastelulla on mahdollista kyseenalaistaa yleistä näkemystä tietyn kehityksen vääjäämättömyydestä ja väestöryhmien voimattomuudesta tämän kehityksen edessä ja siten ottaa erilaiset tavoitteet ja ratkaisuehdotukset tasa-arvoisina mukaan päätöksentekoprosessiin. Ennakoarvioinneissa skenaariotyöskentelyä sovelletaan proaktiivisena vaihtoehtotarkasteluna, jolloin skenaarioiden kuvaaminen pyrkii vastaamaan kysymyksiin ”millaisia ratkaisuja on olemassa?” sekä ”miten eri ratkaisut vaikuttavat?”

## Ennakoarviointi

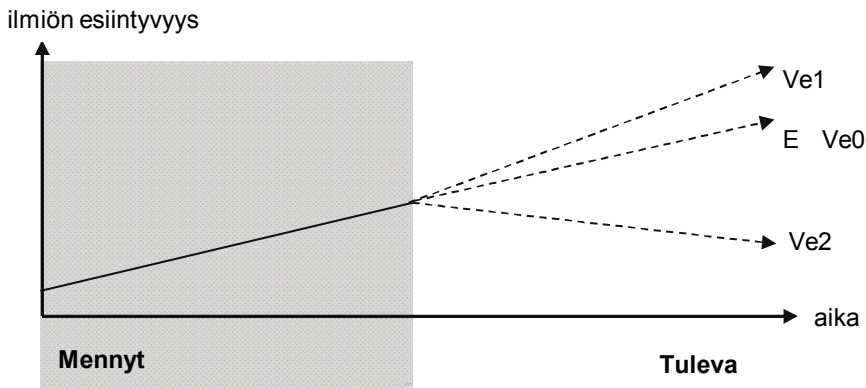
*Vaikutusten ennakoarviointi* (impact assessment) on vaikutusten arvioinnin kansainvälisen järjestön IAIA:n (International Association for Impact Assessment) mukaan prosessi, jonka tarkoituksena on tunnistaa nykyisen tai aiotun toiminnan seurauksia. Ennakoarviointi on yleinen termi, joka voi tarkoittaa sekä integroitua lähestymistapaa että yhteisesti kaikkia yksittäisiä ennakoarvioinnin sovelluksia (Vanclay 2004, 268). Ennakoarvioinnin sisältönä voi olla erilaisia näkökulmia, kuten ekologia, talous, organisaatio tai yritykset. Tässä tutkimuksessa ennakoarviointitermiä käytetään myös synonyyminä ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnille.

*Arvioinnin ajallinen jaottelu* perustuu siihen, missä vaiheessa päätöksen elinkaarta arviointi suoritetaan. Ennakoarviointi toteutetaan ennen päätöstä, väliarvi-

ointi toimeenpanon aikana ja jälkikäteisarviointi päätöksen toimeenpanon jälkeen (Owen & Rogers 1999, 55; Fischer 1995; Sinkkonen & Kinnunen 1994).

Ennakkoarvioinnille läheisiä käsitteitä ovat ennakointi ja riski. *Ennakoinnilla* tarkoitetaan järjestelmällistä, osallistavaa prosessia, jossa kerätään tietoa, arvioidaan ja analysoidaan sitä ja laaditaan visioita keskipitkän ja pitkän aikavälin tulevaisuudesta. Tulevaisuuden ennakoinnilla pyritään parantamaan nykyisten päätösten tietopohjaa (Valtioneuvoston ennakointiverkosto 2005). Ennakoinnissa tarkastellaan, miten suunnitelmasta riippumaton tulevaisuus voi kehittyä ja kuinka siihen mahdollisesti tulisi varautua. Ennakoinnilla voidaan myös aktiivisesti vaikuttaa tulevaisuuteen pohtimalla kehittämissihtotuksia, joilla haluttu tulevaisuus saavutetaan. (Paldanius & Tallskog 2007, 94; Valovirta & Hjelt 2005.)

Ennakointiin verrattuna ennakkoarviointi ja erityisesti ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi liittyvät selkeämmin ajankohtaisen päätöksen vaikutustietoisuuden lisäämiseen ja aktiiviseen toimintaan. Ennakkoarviointi on tulevaisuuden muuttamiseen nähden aktiivisempaa toimintaa kuin ennakointi. Mikäli mitään erityistä valintaa ei tehdä, toteutetaan ennakoitua tulevaisuutta ja toisaalta tietyn vaihtoehdon tietoisella valinnalla pyritään toteuttamaan (positiiviset vaikutukset) tai lieventämään (negatiiviset vaikutukset) erilaisia vaikutuksia (Kuvio 1).



**Kuvio 1.** Ennakointi ja ennakkoarviointi. Ennakoinnissa oletetaan tietyn todennäköisyyksin tulevaisuuden jatkuvan skenaarion E mukaisesti. Tällöin toimijoiden oletetaan mukauttavan toimintaansa ennakoidun tulevaisuuden mukaisesti. Ennakkoarvioinnissa ennakoitu tulevaisuus on kuitenkin vain vertailun pohjana oleva yksi vaikutuksia tuottava tulevaisuus, ns. nollavaihtoehto (Ve0), johon muiden ratkaisujen vaikutuksia (Ve1, Ve2) verrataan. (Mukaien Neli-markka & Kauppinen 2006.)

*Riski* ymmärretään varautumiseksi tunnistettuun uhkaan. Riski on todennäköisyys sille, että jokin haitallinen asia tapahtuu. Kamppisen ja Raivolan (1995) mukaan riskitoiminta on riskien tunnistamista ja toimintaa tunnistettujen riskien poistamiseksi tai riskin toteutumisesta aiheutuvien haittojen minimoimiseksi. Riskejä voidaan tarkastella esimerkiksi epidemiologian, toksikologian, kustannus-hyöty -analyysin tai päätösanalyysin näkökulmista. Nämä kaikki näkökulmat voivat esiintyä ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinneissa.

Ennakoarviointi on riskien arviointia silloin kun se mielletään negatiivisten vaikutusten tunnistamiseksi, niiden vähentämiseksi, kontrolloimiseksi tai muuten hallinnoimiseksi (Renn 2008, 47). Arvioitaessa vaikutuksia ennalta, riskin arviointia voi hyödyntää vaihtoehtojen vertailussa. Päätösten ennakoarviointi lähenee enemmän proaktiivista toimintaa silloin, kun vaihtoehtojen tarkastelulla pyritään myös edistämään positiivisia vaikutuksia, riski- tai ennakointitoiminnan ollessa tällöin enemmän preaktiivista toimintaa.

*Eri ennakoarviointitermien käyttö on laajaa ja variaatioiden määrä on suuri.* Erinimisiä ennakoarviointeja oli vuonna 2003 toteutetun tutkimuksen mukaan 142 kappaletta (Vanclay 2004, 274-275). Suomessa ennakoarvioinnin rinnakkais-terminä käytetään *ex ante* -termiä, vaikutusten arviointia tai etukäteisarviointia (Valovirta 2007; Vartiainen 2007a; Valtioneuvosto 2006; Majoinen 2001; VM ym. 2000; Harrinvirta ym. 1998; Valtioneuvosto 1994). Vuonna 2007 tehdyn selvityksen mukaan internetsivujen määrissä laskettuna käytetyimpiä ennakoarviointien sovellus- ja sisältötermejä olivat ympäristövaikutusten arviointi (118 000 sivua), ennakoarviointi (13 800 sivua), yritysvaikutusten arviointi (11 200 kpl) sekä sosiaalisten vaikutusten arviointi (9 500 sivua). Näiden lisäksi alle tuhannella internetsivulla mainittiin ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi, etukäteisarviointi, säädösehdotusten vaikutusten arviointi ja *ex ante* -arviointi (Valovirta 2007).

Suomen kielessä ”vaikutusten arviointi” on totuttu yleensä ymmärtämään seurantaan, jälkikäteisenä evaluointina. Arviointi-termi on yleisesti käytössä jälkikäteisarvioinnin synonyyminä. Erityisesti silloin, kun arviointi-termi yksin käytettynä voi viitata seurantaan, on ollut tarpeen tarkentaa omalla termillään arvioinnin ajankohtaa, arviointia ennakkoon, ennakoarviointia. Ennakko-sanaa ei kuitenkaan käytetä ympäristövaikutusten, sosiaalisten vaikutusten tai terveysvaikutusten arviointi -termien yhteydessä. Näiden termien käytöllä on pyritty laajentamaan arviointi -termin sisältöä myös ennakoarviointiin, vaikka edelleen on nähtävissä pyrkimystä laajentaa myös erityisten termien käyttöä ajallisesti koko prosessia kattavaksi tai vain jälkikäteisarvioinniksi (ks. esim. lapsivaikutusten arvioinnin opas Taskinen 2006, 10). Toisaalta useimpiin ennakoarvioinnin sovelluksiin sisältyy myös jälkikäteisarviointi, ts. seuranta-vaihe.

### **Ennakoarvioinnin lähestymistavat**

Owen ja Rogers (1999) esittelevät kirjassaan ennen toimeenpanoa tapahtuvina arviointeina ennakoivan (proactive) ja selventävän (clarificative) arvioinnin, jotka molemmat voivat lähestymistavasta riippuen toteutua ihmisiin kohdistuvien vai-

kutusten arviointien erilaisten lähestymistapojen kautta. *Ennakoiva arviointi* etsii vastauksia siihen, millaisia päätöksiä tulisi tehdä. Se tuottaa tietoa siitä, mikä olisi paras ratkaisu ajankohtaiseen kysymykseen. Ennakoivassa arvioinnissa voidaan lähteä liikkeelle tilanteesta, jossa suunnitelmaa ei vielä ole tai olemassa oleva toiminta vaatii suuria muutoksia. Arvioijan rooli on toimia neuvonantajana, joka kuvaa mitä tällä hetkellä tiedetään ja millaisia ratkaisuja mahdollisesti tarvitaan. *Selventävä arviointi* auttaa ongelman logiikan ymmärtämisessä kuvaamalla toiminnan sisäisiä rakenteita ja toimintoja sekä toimenpiteiden ja vaikutusten välistä kausaalisuutta. Arviointia käytetään toimijoiden välisten ristiriitaisten näkemysten selventämiseksi.

Valovirta (2007) jakaa esityksessään ennakkoarvioinnit neljään kokonaisuuteen. Näistä ensimmäinen kokonaisuus on *rationalistiset ennakkoarvioinnit*, joiden tavoitteena on parhaan toimintavaihtoehdon löytäminen (ks. myös MacRae & Wilde 1985). Toinen *pragmaattinen* näkemys ennakkoarvioinnista korostaa ennakkoarvioinnin asiantuntijaluonnetta ja että toiminta on osa poliittis-hallinnollista prosessia, jossa ennakkoarviointi toimii päätöksenteon tukena lähinnä valistavassa roolissa. Tyypillisimmillään ympäristöterveyteen liittyvät vaikutusten arvioinnit voivat edustaa rationaalista ja pragmaattista ennakkoarvioinnin mallia.

Kolmannessa *kommunikatiivisessa* ennakkoarvioinnissa ajankohtainen ongelma, tavoitteet ja keinot kääriytyvät ja täsmentyvät arvioinnin kuluessa. Keskiössä ovat prosessi, neuvottelut, kommunikaatio ja argumentointi. Neljännessä *evolutionaarisessa* ennakkoarvioinnissa oleellista on toimijoiden keskinäinen mukautuminen ja sosiaalisten systeemien ominaisuuksien, kuten instituutioiden ja rutiinien, huomioiminen. Evolutionaarisessa ennakkoarvioinnissa merkittäviä tekijöitä ovat epävarmuus, vaihtoehtoiset tulevaisuudet sekä polkuriippuvuus. Tässä tutkimuksessa kuntapäätöksiä ennakkoarvioiteja sovellettaessa on teknisesti otettava huomioon kuntien päätöksentekoprosessiin liittyvät käytännöt, rutiinit ja polkuriippuvuus. Sisällöllisesti ennakkoarviointimallissa pyritään huomioimaan epävarmuus ja vaihtoehtoiset tulevaisuudet. Prosessina ennakkoarviointi voi myös tuottaa uusia ratkaisuja. Näin tarkasteltuna tämän tutkimuksen ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi lähentyy evolutionaarista ennakkoarviointia.

Tulevaisuudentutkimuksen ja tässä tarkasteltujen ennakkoarviointien välisiä viittauksia on yllättävän vähän, vaikka käytännössä monet tulevaisuudentutkimuksen käyttämistä menetelmistä ovat käytössä myös muissa kuin ennakkoarviointien yhteyksissä (ks. esim. Lahden kaupungin tulevaisuustoimikunta 2008; Valkama 2004; Seppälä 2003; Kirvelä 1998). Terveysvaikutusten arvioinnin kirjallisuudesta viittaukset tulevaisuudentutkimukseen näyttävät puuttuvan tyystin ja sosiaalisten vaikutusten arvioinnin osalta viittaukset ovat harvinaisia (Barrow 1997, 3), vaikka voidaan kuvata erilaisten interventioiden vaikutuksia (esim. Becker 1997, 22-49) tai nähdä lähestymistapojen metodinen yhteys (Burdge & Johnson 1994, 15). Syytä tähän lienee tieteenalojen erilaiset historialliset lähestymistavat. Tulevaisuudentutkimuksen ja tässä tarkasteltavien ennakkoarvioinnin sovellusten välillä on selviä yhtäläisyyksiä työkalujen ja metodien käytössä, yhteiset historiallisen kehityksen kulminaatiopisteet ja ajatus proaktiivisesta tulevaisuuteen vaikuttamisesta.



### Ennakkoarvioinnit Suomessa

Tämän tutkimuksen mukaisen ennakkoarviointitoiminnan alkuna voi pitää Suomen Kaupunki- ja Suomen Kunnallisliittojen yhdessä ympäristöministeriön kanssa vuonna 1992 toteuttamia kokeiluja. Tuolloin kolmessatoista kunnassa kokeiltiin ympäristövaikutusten arviointia kuntapäätöksissä (Suomen Kaupunkiliitto ym. 1992b, 31–34). Lakisääteisenä toimintana ennakkoarviointi on myöhemmin tullut kunnille tutuksi yhdyskuntasuunnittelun yhteydessä ympäristövaikutusten arviointilain (YVA-laki 468/1994, muutettu 1999), suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnin (SOVA-laki 200/2005), maankäyttö- ja rakennuslain (MRL 132/1999) mukaisina ennakkoarviointeina sekä Euroopan unionin (EU:n) ohjelmarahoituksen yhteydessä tehtävinä ex ante -arviointeina.

Suomessa on käytössä useita erinimisiä ennakkoarviointeja, jotka suoraan kohdistuvat sosiaali- ja terveysvaikutusten arviointiin. Tällä hetkellä Suomessa kehitetään tai tehdään ylikansallisessa, kansallisessa, alueellisessa tai paikallisessa päätöksenteossa ainakin seuraavia ennakkoarviointeja (Kauppinen ym. 2009):

- Terveysvaikutusten arviointi (TVA) (ympäristöterveyden määrittämänä). Epidemiologisen terveystarkastuksen mukaista terveysvaikutusten arviointia sovelletaan erityisesti YVA- ja SOVA-lakien mukaisissa ennakkoarvioinneissa. (STM 1999a.)
- Terveysvaikutusten arviointi (TVA). Laajan terveystarkastuksen mukainen ennakkoarviointitapa, joka on alkanut yleistyä Terveys 2015 -kansanterveysohjelman myötä. Sovelletaan esimerkiksi politiikkojen ennakkoarvioinnissa sekä kuntien päätöksenteon yhteydessä tehtävissä ennakkoarvioinneissa. (STM 2001.)
- Sosioekonomiset terveyserot huomioon ottava terveysvaikutusten arviointi (TEVA). Sosioekonomisten väestöryhmien välisten terveyserojen kaventamiseen keskittyvä terveysvaikutusten arviointi. (Rotko ym. 2008.)
- Sosiaalisten vaikutusten arviointi (SVA). Käytetään erityisesti YVA-lain sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa ennakkoarvioinneissa vastaamaan näiden lakien termien ”viihtyvyys” ja ”elinolot” arvioinnista. Silloin kun terveysvaikutusten arviointi on tehty kapean terveystarkastuksen mukaisesti, terveyden psyykkiset ja sosiaaliset ulottuvuudet arvioidaan usein SVA:ssa. (Sairinen & Kohl 2004; Juslén 1995a.)
- Lapsivaikutusten arviointi (LAVA). Terveydellisiä ja sosiaalisia tekijöitä tarkasteleva ennakkoarviointi, jonka erityinen näkökulma on lapset. (Taskinen 2006.)
- Sukupuolivaikutusten arviointi (SUVA). Terveydellisiä ja sosiaalisia tekijöitä tarkasteleva ennakkoarviointi, jonka erityinen näkökulma on sukupuolten välinen tasa-arvo. (STM 2007b.)
- Mielenterveysvaikutusten arviointi (MIVA). Tarkoituksena on tuoda esiin ennakolta, millaisia vaikutuksia päätöksellä on mielenterveyteen. (Kivistö ym. 2008; Lavikainen ym. 2004.)

Edellä mainittujen lisäksi tarkastellaan säädösvaikutusten arvioinnin ja kunta- ja palvelurakenneuudistuksen yhteydessä mm. kielivaikutuksia, vaikutuksia kansalais-

ten asemaan, kansalaisyhteiskunnan toimintaan, yhdenvertaisuuteen, työllisyyteen, työelämään, rikosentorjuntaan ja turvallisuuteen (Valtioneuvosto 2009; Hagerlund 2008; OM 2007b). Suomen Kuntaliiton suositus käyttää myös kuntalaisvaikutukset -termiä (Sundquist & Oulasvirta 2011).

Seuraavassa tarkastellaan lähemmin sosiaalisten ja terveysvaikutusten arviointia. Nämä kaksi ennakoarviointia toimivat ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin taustalla. SVA ja TVA voidaan nähdä toimivan myös kantamuotona osalle edellä luetelluista ennakoarvioinneista ja eroavan lähtökohdiltaan muista eri väestöryhmien tasapuolisen tunnistamisen vuoksi. Voidaan myös ajatella, että muut Suomessa käytössä olevat ihmisiin kohdistuvat ennakoarvioinnit tarkentavat SVA:ta ja TVA:ta ja toimivat lähtökohtaisesti tietystä näkökulmasta (kuten mielen-terveys ja sosioekonomiset erot) tai väestöryhmälähtöisesti (lapset, naiset ja miehet).

## 2.2 Sosiaalisten vaikutusten arviointi

Sosiaalisten vaikutusten arvioinnilla on useita erilaisia määritelmiä. Ympäristövaikutusten arviointiin liitettynä, esimerkiksi Yhdysvalloissa käytettävässä kansallisessa ohjeistuksessa, SVA ymmärretään aiotusta toiminnasta johtuvien todennäköisten sosiaalisten seurausten etukäteen arvioinniksi tai laskemiseksi. Toimintana käsitellään tietyt julkiset tai yksityiset esimerkiksi rakentamiseen, energian tuotantoon ja liikenneyhteyksiin liittyvät projektit. Kansainvälinen vaikutusten arvioinnin järjestö (IAIA) määrittää SVA:n laajemmin: SVA on prosessi, jolla analysoidaan, arvioidaan ja hallitaan, tavoiteltujen ja tavoittelemattomien positiivisten ja negatiivisten aiotujen interventoiden (poliitikkojen, ohjelmien, suunnitelmien, projektien) sosiaalisia vaikutuksia. Sen ensisijainen tarkoitus on tuottaa kestävämpää ja oikeudenmukaisempaa biofysistä ja yhteisöllistä elinympäristöä. Professori Vanclayn mukaan kaksi edellä mainittua SVA:n määritelmää kuvaavat *SVA:n ymmärtämistä joko positivistiteknokraattisesti (ensimmäinen) tai demokraattisena, osallistavana ja tulkinallisena (jälkimmäinen määritelmä) toimintana*. (Vanclay 2006; The Interorganizational Committee on Principles and Guidelines for Social Impact Assessment 2003.) Rinnakkaisina englanninkielisinä termeinä on käytetty ”Social analysis” (Maailmanpankki ja osa USA:n hallinnosta), ”socio-economic impacts” sekä ”Human Impact Assessment” (Burdge 2003, 226).

SVA:n käsitteen syntyminen yhdistetään usein Yhdysvalloissa 1970 voimaan astuneeseen NEPA-lakiin (National Environmental Policy Act). Kyseinen laki käynnisti ympäristövaikutusten arviointitoiminnan ja sen osana sosiaalisten vaikutusten arvioinnin (Vanclay 2004, 269; Barrow 2000, 9; Burdge 1994, 3). Nykyisin SVA:lla on laaja sovellusalue osana ympäristövaikutusten arviointia tai itsenäisenä toimintana. SVA:ta sovelletaan mm. kaupungistumisen, teollistumisen, teknologian, tietoliikenteen, turismin ja muiden taloudellisten ja poliittisten muutosten yhteydessä (Barrow 2000). Useimmiten SVA on ympäristöä muuttavien suunnitelmien yhteydessä tehtävää lakisäateistä toimintaa. Pisimmällä osana päätöksentekoprosessia SVA

on Australiassa, Kanadassa, Yhdysvalloissa ja Uudessa Seelannissa (Burdge 2003). Euroopan unionissa sosiaaliset vaikutukset sisältyvät komission integroituihin vaikutusten arvioinnin ohjeisiin (European Commission 2009) ja kansallisella tasolla SVA:ta ollaan kehittämässä muun muassa politiikkojen arviointiin (Nicaise & Holman 2008; European Commission s. a.) Eräänä selityksenä EU-maiden arkuudelle käyttää SVA:ta ovat Sairinen ja Kohl (2004, 22) esittäneet, että on haluttu välttää ristiriidat, joita kiistat sosiaalisten vaikutusten merkittävydestä ja määrittelystä herättävät. Vaikutusten rajaaminen selkeisiin luonnontieteellisiin tai taloustieteellisiin vaikutuksiin minimoi heidän mukaansa kiistoja.

Suomalaisissa määritelmissä sosiaalinen vaikutus on usein (YVA-perinteen mukaisesti) lähtökohtaisesti fyysiseen alueeseen sidottu. Suomalaisen SVA:n uranuurtaja Sairisen (2004, 13) mukaan: ”jostakin toimesta aiheutuvia rakenteellisia tai toiminnallisia muutoksia ja niistä aiheutuvia vaikutuksia yhteiskunnassa ja yhteisöissä tai eri väestöryhmien ja yksityisten ihmisten elinolosuhteissa, elämäntavoissa ja koetussa elämänlaadussa. Vaikutukset kohdistuvat yleensä alueellisesti. Muutosten vaikuttavuus on arvioitavissa lähinnä kohteen kautta. Vaikutukset näkyvät ja välittyvät muutoksina resurssien hallinnassa, toimintakäytännöissä, instituutioissa, asenteissa ja arvoissa sekä myös ristiriitoina.” Juslén korostaa tutkimuksessaan ja sosiaali- ja terveysministeriön SVA-oppaassa positiivisia vaikutuksia ja vaikutusten positiivisuuden riippuvan näkökulmasta. Huomionarvoista on, että *sosiaalinen vaikutus rinnastetaan hyvinvointiin*: ”Sosiaalisella vaikutuksella tarkoitetaan ihmiseen, yhteisöön tai yhteiskuntaan kohdistuvaa vaikutusta, joka *aiheuttaa muutoksia ihmisten hyvinvoinnissa tai hyvinvoinnin jakautumisessa*. Muutos voi olla kehitystä parempaan tai huonompaan suuntaan sen mukaan kenen näkökulmasta ja kenen arvoilla asiaa tarkastelee” (Juslén 1995b, 5 ja 1995a, 5–6).

Kohl ja Sairinen ovat koonneet (2004) kattavan esityksen SVA:n kehittymisestä ja käytöstä Suomessa. He kytkevät SVA:n ympäristönsuunnitteluun. 1960-luvulla tehtiin sosiaalisten vaikutusten arvioinnin varhaisimmat kokeilut ennen YVA-lakia (1994) ja SVA:n systemaattista kehittämistä. Nämä kokeilut liittyivät tekoaltaiden rakentamiseen ja yleisesti vesistörakentamiseen. YVA-lain valmistelun yhteydessä 1980-luvun lopulta lähtien alettiin tie-, vesi- ja energiahallinnossa aktiivisesti pohtia SVA:n sisältöä ja menetelmiä.

### SVA:n traditiot

SVA on enemmän käytännönläheistä kuin teoreettista toimintaa ja sen teoriamuodostus on jäänyt vähäiseksi (Becker 2003, 129; Barrow 2000, 3; Dietz 1987). SVA:lle ei välttämättä ole ollut tarkoitukseen rakentaa omaa teoriamuodostusta, sillä Vanclayn (2004, 269-270) mukaan SVA voidaan yksinkertaisimmillaan ymmärtää tekniikkana tai metodina. Yleisimmin SVA on ymmärretty metodologiana, jolla on oma prosessinsa ja arvonsa, joka on verrattavissa esimerkiksi YVA:aan. Kolmanneksi SVA on mahdollista ymmärtää paradigmana tai sosiaalitieteiden alalajina.

SVA:n lähestymistavat voi jakaa teknokraattiseen ja osallistumista korostavaan lähestymistapaan (Vanclay 2006; Barrow 2000, 29-35) tai analyttiseen ja tulkitsevan

traditioon (Becker 2003, 133). Kaksijakoinen lähestymistapa on nähtävissä myös SVA:n käytännöissä. Teknisessä näkökulmassa tarkastellaan sosiaalisia vaikutuksia mitattavina suureina, kuten sosioekonomisina, elintasoon tai johonkin muuhun liittyvinä asioina, joita voi pitkälle tutkia asiantuntijalähtöisesti ja mallintamalla (esim. Ahmadvand & Karami 2009). Vuorovaikutteiseen näkökulmaan liittyy ymmärtävä, prosessinomainen ja laadullinen vaikutusten ennakkoarviointi (ks. esim. Vanclay & Esteves 2011; Vanclay 2004, 269; Akpofure & Ojile 2003; Becker ym. 2003; Becker & Vanclay 2003; Harris ym. 2003; Barrow 2000, 3; Kantola 1999).

Sosiaalisen sisällöstä on myös useita erilaisia jäsennyksiä (Vanclay 2003a, 2-3; Barrow 2000). Vaikutusten arvioinnin kansainvälinen järjestö on omassa periaatejulistuksessaan määritellyt sosiaaliset vaikutukset muutoksiksi ja niiden vaikutusten kohteiksi (suom. Sairinen & Kohl 2004, 13; IAIA 2003b):

- ihmisten elintavassa (kuinka he elävät, työskentelevät, leikkivät ja ovat keskenään vuorovaikutuksessa)
- heidän kulttuurissaan (jaetut uskomukset, tavat, arvot, kieli ja murre)
- heidän yhteisössään (sen yhtenäisyydessä, vakaudessa, luonteenpiirteissä, palveluissa ja olosuhteissa)
- heidän poliittisessa järjestelmässään (ihmisten osallistumismahdollisuuksien laajuus omaan elämäänsä koskeviin päätöksiin, käynnissä olevan demokratisoinnin vaihe ja näihin liittyvät resurssit)
- heidän ympäristössään (ruuan saatavuus ja laatu, riskien taso, sanitaation riittävyys, fyysinen turvallisuus, luonnon resurssien käyttö ja kontrolli, käytetyn ilman ja veden laatu)
- heidän terveydessään ja hyvinvoinnissaan
- heidän henkilökohtaisissa ja varallisuutta koskevilla oikeuksissaan
- heidän peloissaan ja toiveissaan (käsitykset turvallisuudesta ja yhteisön tulevaisuudesta)

### **SVA Suomessa**

Suomessa sosiaalisten vaikutusten arvioinnille on ollut erilaisia rinnakkaisia nimityksiä ennen SVA:n vakiintumista. Näitä termejä ovat olleet mm. sosioekonomisten vaikutusten arviointi (Tielaitos 1996), sosiaalisten seurausten arviointi (Väärälä 1995), kulttuurivaikutusten arviointi ja hyvinvointivaikutusten arviointi (STM 2001, 32; Tiehallitus 1996; Paukkunen 1990). Sukupuolivaikutusten arviointi ja lapsivaikutusten arviointi ovat erillisiä kuntien ennakkoarviointeja, jotka eroavat sosiaalisten vaikutusten arvioinnista tarkastelemalla lähtökohtaisesti tiettyjä ihmisryhmiä (THL 2010b; esim. Helsingin kaupunki 2008b).

Tiетävästi ensimmäinen kunnassa tehty nykymuotoinen SVA tarkasteli Padasjoen kunnan vanhustenhuollon vaihtoehtoja (Jaatinen 1993). Stakesin kehittämistoiminnasta riippumattomia muita ennakkoarviointeja ovat olleet Hämeenlinnan kaupungin talousarviotarkastelu ja Tampereen kaupungin valmisteleva työ (Hämeenlinnan kaupunki 2001; Lähteenmäki ym. 2001), Jyväskylän yliopistossa toteutetut harjoitustyöt ekososiaalisen sosiaalityön opetuksen yhteydessä (Närhi 1996)

sekä Ehkäisevän sosiaalipolitiikan kuntaprojektin SVA:t (Pajukoski 1998). Lisäksi Jyväskylän kaupunki on kehittänyt toimintamallin SVA- ja kaavoitusprosessien yhteensovittamiseksi (Mäkäraainen 2005 ja 2003). SVA on vakiintunut Suomessa maankäytön suunnittelun, YVA-lain hankkeiden ja SOVA-lain suunnitelmien ja ohjelmien yhteydessä tehtävien ympäristövaikutusten arviointien osaksi. Ympäristöministeriö on tuottanut oppaita käytännön vakiinnuttamiseksi (kuten Päivänen ym. 2005).

Yksittäisinä ennakoarviointina voi myös mainita Helsingin kaupungin vanhusten palvelu- ja virkistystoiminnan järjestämistarkastelun, lasten kotihoidontuen kuntalisän arvioinnit Riihimäellä, Luvialla ja Tampereella, Keravan toimeentulotuen enimmäisasumismenojen tarkastelun sekä Uudenkaupungin vanhainkodin osastomuutoksen tarkastelut (Järviö 2005). Kuntapäätöksiin liittyvää ei-lakisääteistä SVA:ta kokeiltiin myös Askolassa ja Keravalla vanhustenhuollon, perusparannuksen, joukkoliikenteen ja kaupunkirakenteen yhteydessä (Kauppinen 1997) ja liikennejärjestelmäsuunnittelussa (Juslén 1998).

Sosiaalisten vaikutusten arviointiin liittyviä suomalaisia väitöskirjoja ovat mm. SVA:ta sivuava tiesuunnittelu-YVA (Kaskinen 1998), Äänekosken uimahallin rakentamisen case-tutkimus yhteisen tietopohjan rakentumisesta SVA:n avulla (Karimäki 1999) ja Vuotos-Ounasjokien vesistö rakentamisen liittyvän päätöksenteon, keskustelun ja sosiaalisten suhteiden tarkastelu (Suopajarvi 2001). Kohl tarkastelee väitöskirjassaan (2008) SVA:ta vuorovaikutuksen mahdollistajana kaavoituksessa. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia sivuavia väitöskirjoja ennakoarvioinneista ovat Hokkasen (Hokkanen 2008) valtio-opin väitöskirja kansalaisosallistumisesta ja Närhen sosiaalityöntekijöistä tiedon lähteinä (Närhi 2004). Kohl ja Sairinen (2004) luettelevat lisäksi lukuisia muita SVA:ta sivuavia tutkimuksia.

Kunnallisten päätösten yhteydessä tarkasteltuna SVA:n on yksinkertaistettuna kahden toisiinsa liittyvän kehityskulun jatkaja. Nämä kehityskulut ovat sosiaalisten ongelmien korjaaminen ja ehkäisevä sosiaalipolitiikka (Kuvio 2). Käsitteellisesti ja teoreettisesti SVA on saanut vaikutteita *sosiologisia ongelmia* käsittelevästä perinteestä. Sairisen mukaan voidaan sanoa, että SVA olisi suoraa jatkoa sosiologian alkuvaiheen kiinnostukselle teollisen vallankumouksen sosiaalisista seurauksista. SVA-prosessi muistuttaa sosiaalipoliittisten toimien vaikutuksia arvioivaa evaluaatiotutkimusta. (Sairinen & Kohl 2004, 21; vertaa myös: Becker 1997, 3–5, 36.)

**Sosiaaliset ongelmat**  
-hyvinvointitalous

**Ehkäisevä sosiaalipolitiikka**  
- hyvinvointivaltio  
- elämänhallinta



**Kuvio 2.** Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin taustaperinteet.

Rauhala (1998, 76) jakaa väitöskirjassaan ehkäisevän sosiaalipolitiikan neljään sisällölliseen näkökulmaan: sosiaaliin ongelmiin, riskiyhteiskuntaan, hyvinvointivaltioon ja elämänhallintaan. Sosiaalisten ongelmien ja riskiyhteiskunnan näkökulmat kaventavat ehkäisevän sosiaalipolitiikan toiminnan riskiväestönäkökulmaan ja edellä kuvattuun sosiaalisten riskien perinteeseen. Pajukoski (2006, 81) esittää väitöskirjassaan, että sosiaalialan ehkäisevän työn historia näyttäytyy erityisesti yksilökohtaisen ehkäisevän köyhäinhoidon ja -huollon historiana. Käytännössä kuntapäätösten vaikutusten arviointi on näkynyt sosiaali-indikaattoreiden kehittämisenä ja vahvana sosiaalitalouden näkökulmana mm. sosiaalitilinpitojärjestelmiseen (Sauli & Simpu-ra 2004.)

Toisena SVA:n taustaperinteinä vaikuttavat analyysit terveystaloudesta ja köyhäinhoidosta (Becker 1997, 27). Suomessa SVA:ta voi myös pitää *ehkäisevän sosiaalipolitiikan* työvälineenä (Rauhala 1999; Lehtinen 1997, 57). Ehkäisevä sosiaalipolitiikka voidaan määritellä esimerkiksi julkisen vallan vastuulla olevaksi sosiaalipolitiikan osa-alueeksi, jonka tehtävänä on hyvinvointia uhkaavien riskien syntymisen ja toteutumisen estäminen ja ongelmien laajenemisen ehkäiseminen yhteiskuntapolitiikan eri osa-alueilla. (Pajukoski 2006, 32.)

Perinteisten korjaavan ja jälkikäteen ongelmia paikkaavan sosiaalipolitiikan sijasta on tavoiteltu toimintaa, jossa ongelmat ja riskit pyritään tunnistamaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Rauhalan kaksi jälkimmäistä näkökulmaa, hyvinvointivaltio ja elämänhallinta, pyrkivät kattamaan laajemmin koko väestön ja niiden voidaan ajatella toimivan ehkäisevän sosiaalipolitiikan näkökulmina. Näissä lähestymistavoissa toiminnan tavoitteita ovat mm. yleinen hyvinvointi, osallisuus ja sosiaalinen koheesio. Tämän tutkimuksen kannalta elämänhallinta-kontekstin tavoite on erityisen mielenkiintoinen. Tällaisen toiminnan tavoitteena on yleisellä tasolla mm. tietoisuuden lisääminen ehkäisevän sosiaalipolitiikan sisällöistä ja merkityksistä, yleisen hyvinvoinnin rakenteisiin vaikuttaminen sekä sellaisen sosiaalisen asiantuntemuksen tuottaminen jolla voi vaikuttaa kunnallisiin päätöksiin. (Pajukoski 2006, 33; Rauhala 1998, 36, 67, 103; Väärälä 1995, 8.)

Ehkäisevän sosiaalipolitiikan idea liittyi varhain suomalaisen köyhäinhoito- ja huoltopoliittiseen keskusteluun. Ajatus yhtenäisen ja terveen kansakunnan luomisesta ja voimistamisesta on tulkittavissa yleisenä hyvinvointitavoitteena ja ideana ongelmien ehkäisemisestä. Voidaan myös ajatella, että SVA toimii proaktiivisen sosiaalityön jatkajana. Yhteisösosiaalityön (Juhila 2006, 126-129) tai rakenteellisen sosiaalityön käsitteillä pyrittiin kehittämään sosiaalityötä tuottamalla ja välittämällä päätöksentekoon tietoa sosiaalityön arjesta. Rakenteellisen sosiaalityön eräänä tavoitteena oli systemaattisesti vaikuttaa päätöksentekoprosessiin. (ks. taustaa myös Korhonen 2004, 17; Rauhala 1998, 34, 80-83, 108; Närhi 1996, 5; Juutinen 1994, 12; Viirakorpi 1990, 21; Heikkilä 1988.)

## 2.3 Terveysvaikutusten arviointi

Lukuisista terveysvaikutusten arvioinnin määritelmistä yksi tunnetuimmista on Maailman terveysjärjestön WHO:n konsensuskokouksen (European Centre for Health Policy 1999) määritelmä, jonka mukaan TVA on *yhdistelmä toimintatapoja, menetelmiä ja työvälineitä, joilla arvioidaan politiikkojen, ohjelmien tai hankkeiden mahdollisia vaikutuksia väestön terveyteen ja näiden vaikutusten jakautumista*.

Toimittamassaan kirjassa Kemm (2007) pitää eri määritelmien yhteisinä piirteinä TVA:n tarkoitusta tukea päätöksentekijää valitsemaan eri päätösvaihtoehtoista ja ennustamalla eri vaihtoehtojen vaikutuksia. Kolmas piirre liittyy osallistumiseen, mikä jakaa terveysvaikutusten arvioitsijoita; TVA ottaa mukaan arviointiin vaikutuksen kohteena olevat tai muut asiasta kiinnostuneet ihmiset.

TVA voidaan ymmärtää *teknisenä projektityökaluna tai laajemmin politiikan välineenä* (esim. Nilunger-Mannheimer 2009, 45–48). Nykyaikainen terveysvaikutusten arviointi esiteltiin vuonna 1996 ilmestyneessä artikkelissa (Scott-Samuel 1996). Terveysvaikutusten arvioinnin kehittyminen liittyykin vahvasti ympäristövaikutusten ja sosiaalisten vaikutusten arviointiin (Kemm & Parry 2004a, 15).

Projektitasoinen ennakoarviointi liittyi ympäristövaikutusten arviointiin Uudessa Seelannissa lakisäätöisenä toimintana vuodesta 1991, laajeten Australiaan, Saksaan, Alankomaihin, Kanadaan ja Iso-Britanniaan. Politiikkatasolla TVA käynnistyi 1980-luvulla Terveiden edistämisen -käsitteen myötä (healty public policy) useissa Euroopan maissa (Kemm & Parry 2004a, 17–18).

TVA on käytössä useissa Euroopan maissa, erityisesti Iso-Britanniassa ja Alankomaissa, Pohjoismaissa, Saksassa sekä USA:ssa, Kanadassa, Australiassa ja Uudessa Seelannissa (Dannenberg ym. 2008; Blau ym. 2007; Wismar 2004). Usein terveysvaikutusten arviointi liittyy fyysisen ympäristön muutoksiin, mutta esimerkiksi Ruotsissa ja Iso-Britanniassa terveysvaikutusten arviointi on kytketty muuhunkin paikalliseen päätöksentekoon (Finer ym. 2005; Milner 2004). Ruotsissa TVA:n käytön on kuitenkin sanottu vähentyneen paikallisessa päätöksenteossa (Mannheimer ym. 2007b, 312). WHO toimii aktiivisesti terveysvaikutusten arvioinnin edistämiseksi Kaakkois-Aasiassa ja uusissa EU:n jäsenmaissa. WHO on koonnut useita kansainvälisiä politiikkoja ja sääntelyjä, jotka sisältävät terveysvaikutusten arvioinnin. Kansainvälinen terveysvaikutusten arvioinnin yhteisö toimii sekä WHO:n, EU:n että IAIA:n puitteissa. (WHO 2009; Salay & Lincoln 2008; Kemm & Parry 2004a.)

TVA:n eri suuntaukset voidaan jakaa kahteen terveyskäsitteen perusteella. Ensimmäinen näkökulma on kapean terveyskäsitteen mukainen tiukka epidemiologinen, näyttöön perustuva terveyskäsitte, jossa tarkastellaan usein mitattavissa olevia terveysvaikutuksia (Veerman ym. 2005; Krieger ym. 2003; Joffe & Mindell 2002; Steinemann 2000). Toinen terveysvaikutusten arvioinnin lähestymistapa perustuu laajaan terveyskäsitteeseen, jolloin terveys ei ole pelkästään sairauksien tai toiminnan vajavuuden puuttumista, vaan täydellisen fyysisen, henkisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin tila (Kemm & Parry 2004b, 6–7; Kemm 2001, 81; WHO 1946, 2). Suoraan väestöön kohdistuvien vaikutusten arvioinnin rinnalle on myös kehittymässä

terveydenhuollon organisaatiovaikutuksia tarkasteleva Health Systems Impact Assessment (WHO 2008; EU 2007).

Suhtautuminen asiantuntijuuteen on pitkälti samansuuntainen terveyskäsitteksen jaon kanssa; epidemiologisessa terveystieteiden arvioinnissa toiminta on asiantuntijakeskeistä, usein terveysalan omaa toimintaa. Terveystieteet laajasti ymmärrettyä arviointia voidaan toteuttaa vuorovaikutuksessa eri hallinnonalojen ja kuntalaisten kanssa. Kansainvälisessä kirjallisuudessa terveystieteiden arviointi-termin rinnalle on tullut osallistumista ja yhteisön voimaannuttamista painottavia TVA-prosesseja (Cameron ym. 2010; Mindell ym. 2008; Conway ym. 2007; Kemm 2006; Elliott & Williams 2004; Lester C. & Temple M 2004; Parry & Kemm 2004, 413; Mittelmark 2001). Uudemmassa riskitutkimuksessa kehitetään kuitenkin myös vuorovaikutteisempia riskinarviointimalleja (ks. esim: Tuomisto & Pohjola 2007).

Terveyden eriarvoista jakautumista eri sosioekonomisten väestöryhmien välillä korostavaa sosioekonomististen terveysero-vaikutusten arviointia kehitetään Ruotsin, Hollannin, Englannin ja Australian rinnalla myös Suomessa. Terveystieteiden arvioimiseksi tässä ennakoarvioinnissa korostetaan eri väestöryhmien tunnistamista sosioekonomisina ryhminä. Vaikutusten kuvauksessa korostuu myös terveyden determinanteista ne sosiaaliset tekijät, jotka vaikuttavat esimerkiksi koulutukseen, työllisyyteen tai varallisuuteen. (Rotko & Sihto 2008; Rotko ym. 2008.)

*Terveyden determinantit* eli terveyttä määrittävät tekijät ovat yksilöllisiin, sosiaalisiin, taloudellisiin, kulttuurisiin, ympäristöön sekä palvelujärjestelmän toimivuuteen kuuluvia ominaisuuksia, joita käytetään terveystieteiden tunnistamisessa. (STM 2006b; Kemm & Parry 2004b, 4-5) Seuraavat terveyden determinantit ovat esimerkkejä terveystieteiden tunnistamisen avuksi luodusta listauksesta. (IAIA 2006a; ks. myös European Centre for Health Policy 1999):

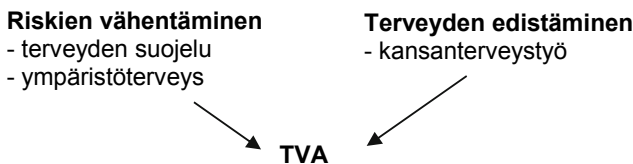
- Yksilölliset tekijät: Perimä, biologia, elämäntapa, olosuhteet, sukupuoli, ikä, ruokavalio, fyysinen aktiivisuus, tupakan ja alkoholin käyttö, henkilökohtainen turvallisuus, tunne oman elämän hallinnasta, työllisyys, koulutus, itsekunnioitus, taidot, stressi jne.
- Sosiaaliset ja ympäristölliset tekijät: Fyysiset, sosiaaliset ja taloudelliset olosuhteet, esteettömyys, (terveys, kaupalliset, tuki, jne.), sosiaalinen tuki tai eristäytyminen, ilman, veden ja maaperän laatu, asuminen, toimeentulo, terveyden jakautuminen, juomaveden ja sanitaation mahdollisuus, tarttuvien tautien leviämismahdollisuudet, seksuaalikäyttäytyminen ja toleranssi, rasismi, julkinen mielipide, luottamus, maankäyttö, kaupunkisuunnittelu, kulttuuri- ja uskonnolliset kohteet, lähiliikennemahdollisuudet jne.
- Institutionaaliset tekijät: Voimavarat, julkisten palveluiden kapasiteetti ja lainmukaisuus, palveluiden tarjonta, sisältäen terveyden, liikenteen ja viestintäyhteydet, koulutus, työttömyys, ympäristö- ja terveyslainsäädäntö, ympäristö- ja terveysseurantajärjestelmät jne.



Suomessa terveysvaikutusten arvioinnin YVA-sovellukset ovat pitkään perustuneet kapeaan terveystarkastukseen, jolloin terveyden sosiaaliset ja psyykkiset ulottuvuudet ovat jääneet TVA:n ulkopuolelle tai ne on mielletty osaksi SVA:a. Suomessa tällainen tarkastelu konkretisoituu terveyshaitta-käsitteeseen (STM 1999b, 17). Terveys 2015 -kansanterveysohjelma laajensi terveysvaikutusten arvioinnin käsitettä sisällyttämällä siihen myös terveyden psyykkiset ja sosiaaliset näkökulmat. Terveysvaikutuksella ymmärretään tällöin muutosta yksilön tai yhteisön terveydentilassa tai tekijöissä, jotka puolestaan mahdollisesti muuttavat yksilön terveydentilaa (Savolainen-Mäntytjärvi 2000). Lakisäätöissä ympäristöön kohdistuneissa ennakoarvioinneissa perinteinen käsitys terveysvaikutusten jakamisesta ympäristöterveyden ja sosiaalisten vaikutusten välillä on elänyt vahvana (ks. esim. Kohl & Sairinen 2004, 99).

Kuntatasolla tehtyjen terveysvaikutusten arviointien käynnistyminen liittyy läheisesti yhdyskuntasuunnitteluun. Laajemmin terveydelle suotuisten rakenteiden luomista ennen Terve Kunta -verkoston toimintaa päätösten terveysvaikutuksia on tarkasteltu mm. Terve Kaupunki -projektin yhteydessä Turussa, Jyväskylässä ja Helsingissä (Horelli 1995; Horelli & Kukkonen 1992). Helsingin kaupunki on tutkinut terveysvaikutusten arviointia lautakuntapäätöksissä ja kehittänyt mallin kaupungin kaikkien lautakuntapäätösten terveysvaikutusten arvioinnille (Helsingin kaupunki 2008a; Tukia ym. 2008). Ensimmäinen Suomessa tehty väitöskirja (Nilunger-Mannheimer 2009) terveysvaikutusten arvioinnista tarkastelee TVA:ta politiikkainnovaationa ja siinä tarkastellaan TVA:n toimeenpanoa. Nilunger-Mannheimerin keskeisen johtopäätöksen mukaan TVA menestyy parhaiten kansanterveyteen liittyvien asioiden työkaluna, jolloin se voi tukeutua esitettyihin normatiivisiin päämääriin.

Terveysvaikutusten arvioinnin kulttuurin voi nähdä yksinkertaistettuna kasvavan kahdesta suunnasta jotka ovat ympäristöriskien arviointi ja terveyden edistämisen perinne. Viimeksi mainittua kutsutaan tässä tutkimuksessa kansanterveystyöksi (Kuvio 3) (Kemmi & Parry 2004b). TVA:n ensimmäinen lähestymistapa rakentuu *ympäristöterveyden perinteeseen* näkemykseen siitä, kuinka ympäristön haittatekijät vaikuttavat ihmisten terveyteen. Ympäristövaikutusten arviointiin sisältyvän terveysvaikutus-käsitteen ymmärtäminen terveyshaittojen torjumiseksi oli luonteva jatko ympäristöterveydenhuollon organisaation terveyttä edistävään, riskejä tunnistavaan ja niitä vähentävään toimintaan sekä valtakunnallisesti että kunnissa. (Nilunger-Mannheimer 2009, 20; Lehto & Ritsatakis 2000; STM 1999a, 17; Ympäristöterveystoimikunta 1997, 18-21; Pönkä 1993.)



**Kuvio 3.** Terveysvaikutusten arvioinnin taustaperinteet.

Erityisesti ympäristöterveydenhuolto on käyttänyt riskinäkökulmaa terveysvaikutusten arvioinnissa. Ajatuksena on ollut, että mikäli voidaan vähentää sairastumiselle altistavia riskitekijöitä, on myös mahdollista pienentää sairauksien todennäköisyyttä. Tavoitteena on ollut arvioida kausaalisuhteiden ja haitta-aineiden fysiologian kautta erilaisia terveydelle turvallisia raja-arvoja. (Sairinen ym. 2006, 14; Komiteamietintö 1997; Downie 1996, 50.)

Ympäristöterveysriskeistä puhuttaessa riskillä tarkoitetaan *terveyshaitan* todennäköisyyttä altistuneilla henkilöillä tai ryhmällä. Riskien arviointi on riskien ennaltaehkäisyn ja hallinnan lähtökohta. Riskien arvioinnin perimmäinen tavoite on tuottaa tietoa päätöksentekoon, jossa päätetään ovatko riskit hyväksyttäviä vai eivät. Terveysriskin arviointi on riskien hallinnan tiedon tarpeisiin tähtäävää arviointia, jonka tavoitteena on kontekstivapaa tieteellinen tieto ja jonka avulla yritetään määrittää tilanteesta ja paikasta riippumattomia ohjearvoja ja ohjeita riskien hallitsemiseksi. Riskien arviointi katsotaan olevan asiantuntijoiden ja mahdollisesti erilaisten mallinnusten, testien tai kokeitten avulla järjestelmällisesti tuotettua tietoa. (Wessberg 2007, 34-35; ks. myös Vertio 2003; Mussalo-Rauhamaa & Jaakkola 1993.)

TVA:n toisen lähestymistavan voi ajatella tukeutuvan *terveyden edistämisen* perinteeseen. Terveyden edistämiseksi on useita erilaisia määritelmiä. Sillä voidaan ymmärtää toimintaa, joka mahdollistaa terveyden hallinnan ja sen parantamisen (WHO 1986). Kuntiin sovellettuna terveyden edistäminen on väestön terveyden lisäämistä ja väestöryhmien välisten terveyserojen vähentämistä. (STM 2006b, 11) Kansanterveyslain muutoksessa (626/2007) *kansanterveystyö* laajeni terveyden taustatekijöiden myötä terveydenhuollon ulkopuolelle koko yhteiskunnan päätöksien kautta tapahtuvaksi toiminnaksi. Näin voidaan tehdä tulkinta, että kunnan kansanterveystyössä terveyden edistäminen määritellään yleiseksi tavoitteeksi, jota edistetään kaikilla käytettävissä olevilla keinoilla, myös terveysvaikutusten arvioinnilla. Kansanterveystyön soveltaminen laajenee ympäristöterveyden kysymyksistä melkein päähän tahansa kunnassa esiin tuleviin haasteisiin. Näkökulman muutos yksilötasoisesta toiminnasta väestö- ja yhteisötasoiseen kansanterveystyöhön tuo kuntiin uusia ammattitaito- ja oppimishaasteita. (Rimpelä 2005a ja 2005b.)

## 2.4 Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi integroivana arviointina

Kansainvälisessä kirjallisuudessa Human Impact Assessment (HuIA)-termillä ei ole vakiintunutta sisältöä. Sitä käytetään synonyyminä terveysvaikutusten arvioinnille esimerkiksi Uudessa Seelannissa fyysisen liikkumisen aktivoimisen yhteydessä (SPARC 2009) ja Kanadassa suunniteltaessa politiikkojen vaikutusten ja ympäristövaikutusten arviointeja (Bruce 2007; Kwiatkowski & Gosselin 2001). Suomalaisittain ymmärrettynä terminä HuIA:ta on käytetty arktisten alueiden alkuperäiskansoihin kohdistuvien vaikutusten arviointiin Venäjällä (Vlassova 2006) ja Kanadassa, jossa mm. kaasuprojektin yhteydessä tarkasteltiin paikallisten terveyteen (kuten perinte-

sen ruokavalion elohopeapitoisuudet) ja sosioekonomisiin olosuhteisiin (kuten talouteen ja kulttuuriin) kohdistuvia vaikutuksia (IAIA 2006b, 14). Termille on myös suomalaisittain päinvastainen merkitys, ihmisen luonnolle aiheuttaman rasituksen tarkastelu. (Anonymous 1996; Marques ym. 1993.)

Lähtöterminä HuIA:lle voidaan myös pitää Human Rights Impact Assessment -termiä, jolla ymmärretään päätösten ihmisoikeuksiin kohdistuvien vaikutusten tarkastelua. Arviointi pohjautuu osittain sosiaalisten vaikutusten arviointiin, vaikka sisällöllisesti arviointi pitää sisällään myös terveyden (The Human Rights Impact Resource Centre 2008; Andreassen & Sano 2007). Toinen lähtötermi, Human Resources Impact Assessment, pohtii resurssien kautta terveyteen vaikuttavia tekijöitä ja terveydenhuoltoalan henkilökunnan mahdollisuutta vaikuttaa terveyteen liittyviin taustatekijöihin. (Van Lerberghe ym. 2002; Liverpool Primary Care Trust s. a..)

Vuonna 2003 toteutetun internet-haun mukaan Human Impact Assessment -termiä sisältäviä sivuja oli 229 kappaletta, Human Rights Impact Assessment -termillä 411 sivua ja Human Resources Impact Assessment -sivuja 137 kappaletta. Samanaikaisesti Health Impact Assessment -sivuja oli 10 400 kappaletta ja Social Impact Assessment -sivuja 13 600 kappaletta (Vanclay 2004, 274-275). Vastaavat sivumäärät Google-haussa syyskuussa 2011 oli 468 000, 40 000, 20 000 ja Health Impact Assessment -sivuja 568 000 sekä Social Impact Assessment -sivuja 629 000 kappaletta.

Suomessa ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin tarkoituksena on tuottaa etukäteen tietoa hankkeen, suunnitelman, ohjelman tai päätöksen vaikutuksista, jotka kohdistuvat väestöryhmien hyvinvointiin ja terveyteen. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi-termin käyttöönotto liittyy integroivaan kulttuuriin. Integroinnille voi esittää ainakin kolme perustetta (Vanclay 2004, 277); eri vaikutukset ovat vuoro-vaikutuksessa keskenään, ja toiseksi ei ole mahdollista ylläpitää erillisiä rinnakkaisia järjestelmiä, joita eri ennakoarvioinnit tarvitsevat. Integroitu prosessi on oletettavasti ajan- ja resurssien käytöltään tehokkaampi. Kolmanneksi ei-pakollisten ennakoarviointien kannattaa integroitua jokatapauksessa (lakisääteisesti) tehtäviin ennakoarviointeihin.

*Integroitu ennakoarviointi* voidaan ymmärtää joko sosiaalisen ja terveellisen näkökulmien sisällöllisenä lähentymisenä, kuten ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa, tai eri ennakoarviointien rinnakkaisena teknisenä tarkasteluna. Jälkimmäisenä näkökulmana, Integrated Impact Assessment -termillä, ennakoarviointia on pohdittu Iso-Britanniassa (Mindell ym. 2010; Milner ym. 2005; Office of the First Minister and Deputy First Minister 2005; Quigley ym. 2004; Mindell & Joffe 2003; Basingstoke & Deane Council s. a.), WHO:ssa (2009) ja Euroopan unionissa (ks. esim. Jacob ym. 2008).

Näkökulmien lähestymisyritysten esimerkkinä voidaan pitää IAIA:n piirissä käytyjä keskusteluja sosiaalisen ja terveyden lähentymisestä ja tilaisuuksia, joissa SVA:n ja TVA:n edustajat ovat esiintyneet yhtä aikaa. Käytännössä eri toimijoiden näkökulmat ovat niin kaukana toisistaan, ettei lähentymistä eri ennakoarviointialojen välillä ole juuri tapahtunut, vaikka esimerkiksi edellä kuvatut kansainväliset

konsensuspäätökset SVA:n ja TVA:n sisällöistä ovat hyvin yhteneväiset. (IAIA 2007, 4; IAIA 2006c, 4; Milner 2004 246; IAIA 2003a, 11.)

IVA:n hyöty SVA:n ja TVA:n yhdistävänä sateenvarjokäsitteenä tunnustetaan (Vanclay 2004, 276; Rattle & Kwiatkowski 2003, 99), mutta käytännössä tieteiden välisen rajojen ylittäminen nähdään erittäin vaativaksi. Yhteiseen termiin kohdistuvan kritiikin päähuomio keskittyy tieteidenalojen välisiin, institutionaalisiin tai organisatorisiin esteisiin, resurssinpuutteeseen riittävän yksinkertaisen ja toimivan toimintamallin tekemiseksi käytäntöön. Käsitteellisiä eroja eri lähestymistapojen välillä pidetään vaikeina ylittää (ks. myös Vanclay 2004, 277-278; Rattle & Kwiatkowski 2003, 101-105).

Yhtenä selityksenä vähäiselle integroinnin tarpeelle on, että maissa joissa terveysvaikutusten arviointi on ollut vahva, integroitumistarpeen on korvannut TVA:n näkökulman laajentuminen kapeasta terveystieteestä laajempaan terveystieteeseen. TVA on kehittynyt edelleen oikeudenmukaisuuden, moraalisten ja eettisten kysymysten mukaantulolla niin, että terveysvaikutusten rinnalla on alettu puhua terveyden tasa-arvosta ja sosioekonomisista ryhmistä (ks. Barnes & Scott-Samuel 2002). Maissa, joissa SVA on ollut vahvemmin institutionalisoitunut, on tasa-arvoa ja sosioekonomisia ryhmiä pyritty tarkastelemaan SVA:n nimellä.

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi -termiä käytettiin nykyisessä merkityksessään tietävästi ensikertaa sosiaali- ja terveysministeriön, ympäristöministeriön, STAKES:in ja Suomen ympäristökeskuksen kolmilla alueellisilla neuvottelupäivillä vuonna 1997. Tuolloin pohdittiin ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia YVA-menettelyssä ja kaavoituksessa (Tallskog 1997). Termin käyttöä jatkettiin STAKES:in ja Suomen ympäristökeskuksen koulutuspäivillä vuosina 1998 ja 1999 ja sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 1999 julkaiseman oppaan (STM 1999a) myötä termi alkoi yleistyä. Terveys 2015 -kansanterveysohjelma (2001, 32) ottaa varovaisen myönteisen kannan integraatioon, ohjelman mukaan voi olla taroituksenmukaista tehdä TVA osana laajempaa hyvinvointivaikutusten arviointia.

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi -termi on otettu kuntapäätösten arvioinnin ulkopuolella käyttöön YVA-lain mukaisissa ennakoarvioinneissa ja joidenkin hanke- ja ohjelma-arvioinneista vastaavien organisaatioiden oppaissa ja julkaisuissa. (Jyväskylän yliopisto 2008; Tiitonen 2006; Reinikainen ym. 2003; Kosola 2002; Tiela 2000.)

Suomessa integroivaan termiin kohdistuneen kritiikin mukaan SVA:ta tehtäessä voi olla jopa suositeltavaa että asukastasolla käytetään sosiaalisen vaikutusten sijasta hyvinvointivaikutus -termiä tai puhutaan ihmisiin kohdistuvista vaikutuksista. Termi ”sosiaaliset vaikutukset” suositellaan kuitenkin säilytettäväksi sosiaalisen ulottuvuuden pääkäsitteenä alan asiantuntijafoorumeilla. Näin pidettäisiin yllä käsitteellistä selkeyttä medikaalisten terveysvaikutusten ja yhteisöä koskevien sosiaalisten vaikutusten välillä. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten heikkous on kritiikin mukaan, että se viittaa liaksi yksilötasoon, kun kyse on kuitenkin ennen kaikkea yhteisötason vaikutuksista. (Sairinen & Kohl 2004, 15.)

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointiin liittyvistä akateemisista tutkimuksista ovat lähinnä Raappanan kasvatustieteellinen lisensiaattityö, jossa hän soveltaa IVA:a tarkastellessaan teknologian vaikutuksia vanhustyöhön (Raappana 2008) ja Ylitalon väitöskirjassaan soveltama, tämänkin tutkimuksen aineistoon sisältyvä ennakoarviointi seudullisten sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisestä (Ylitalo 2005).

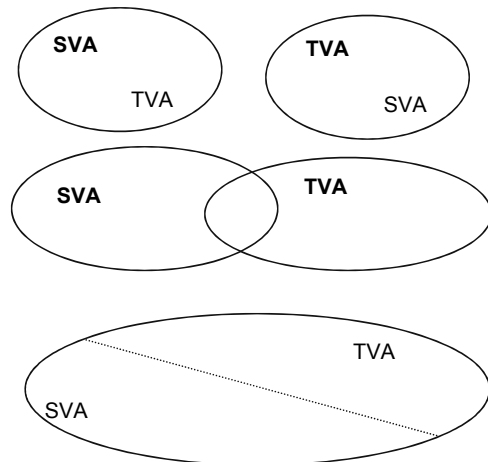
Käytännön työtä tehdessä on käynyt ilmi sosiaalisten ja terveysvaikutusten arvioinnin vaikea rajanveto ja laaja-alaista arviointia rajoittavat miellelyhtymät. Eri ammatti-, tieteen- tai hallinnonalavapaa termi voi mahdollistaa integroivan vaikutusten tarkastelun. Ihmisiin kohdistuvat vaikutukset eivät lähtökohtaisesti ole tietyn ammattikunnan tai hallinnonalan omaisuutta ja sitä voidaan tehdä eri sektoreilla ilman "sosiaalisen" tai "terveellisen" painolastia. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia voi pitää *löyhänä sateenvarjoterminä, joka yhdistää eri tieteiden, ammattikuntien, hallinnonalojen ja lähestymissuuntien erillisiä ennakoarviointiprosesseja*. Käytännössä eri asiantuntijat toimivat omista lähtökohdistaan mutta neutraalimalla maaperällä.

Sosiaalisten ja terveysvaikutusten keskinäistä suhdetta ja määrittelykiistoja voidaan havainnollistaa oheisen kuvion mukaisesti (Kuvio 4). Tilanteessa 1 SVA ja TVA voidaan nähdä erillisinä ennakoarviointisovelluksina, jotka keskittyvät erilaisten määritelmien mukaisesti omiin sisältöihinsä joita tehdään erillisinä projekteina. Toisen sisältöalue voidaan myös nähdä alisteiseksi toiselle, esimerkiksi sosiaalisen keskeisen kehityksen kattokäsitteenä, jonka yhtenä osana on terveys, tai että SVA toimii kattokäsitteenä, jonka osana on terveys (esim. Vanclay 2003a, 7), tai että terveys on kattokäsite, johon vaikuttavina tekijöinä hyvinvointi ymmärretään (STM 2006b, 16). Tästä eriytyneisyydestä toimivat osoituksena mm. aiemmin kuvatut erilliset sosiaalisen vaikutusten ja terveyteen vaikuttavien tekijöiden luettelot.

1) Erilliset SVA ja TVA:t. Kilpailu onko Terveys sosiaalisen osana vai hyvinvointi terveyden osatekijänä. Ihmisiin kohdistuvat vaikutukset nähdään erillisinä.

2) Osittain limikkäiset SVA:n ja TVA:n sisältöalueet, kuten "koettu terveys", "terveyden sosiaalinen ulottuvuus". Ihmisiin kohdistuvat vaikutukset osittain limittäisiä.

3) Yhteinen lähtökohta ihmisiin kohdistuvissa vaikutuksissa, "sosiaalinen" ja "terveydellinen" ovat liukumossa, tietyssä vaikutuksessa on sekä "sosiaalista" että "terveellistä". Ääripäissä asiantuntija-arvioinnit, keskellä yhteisökeskeinen vuorovaikutteinen lähestymistapa.



**Kuvio 4.** SVA:n ja TVA:n keskinäinen suhde ja ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi.

Erillisten sisältöalueiden lähestymistavan lisäksi voidaan nähdä päällekkäisiä sisältö-alueita (tilanne 2), joita voidaan lähestyä molemmista vaikutusten ennakkoarvioinneista käsin. Näitä päällekkäisiä sisältöalueita voidaan kutsua esimerkiksi koetuiksi terveysvaikutuksiksi tai terveyden sosiaalisesti näkökulmaksi. Päällekkäisyydet voivat olla myös vuorovaikusta eri tieteiden välillä. (Lehto 2004; Juslén 1995b.)

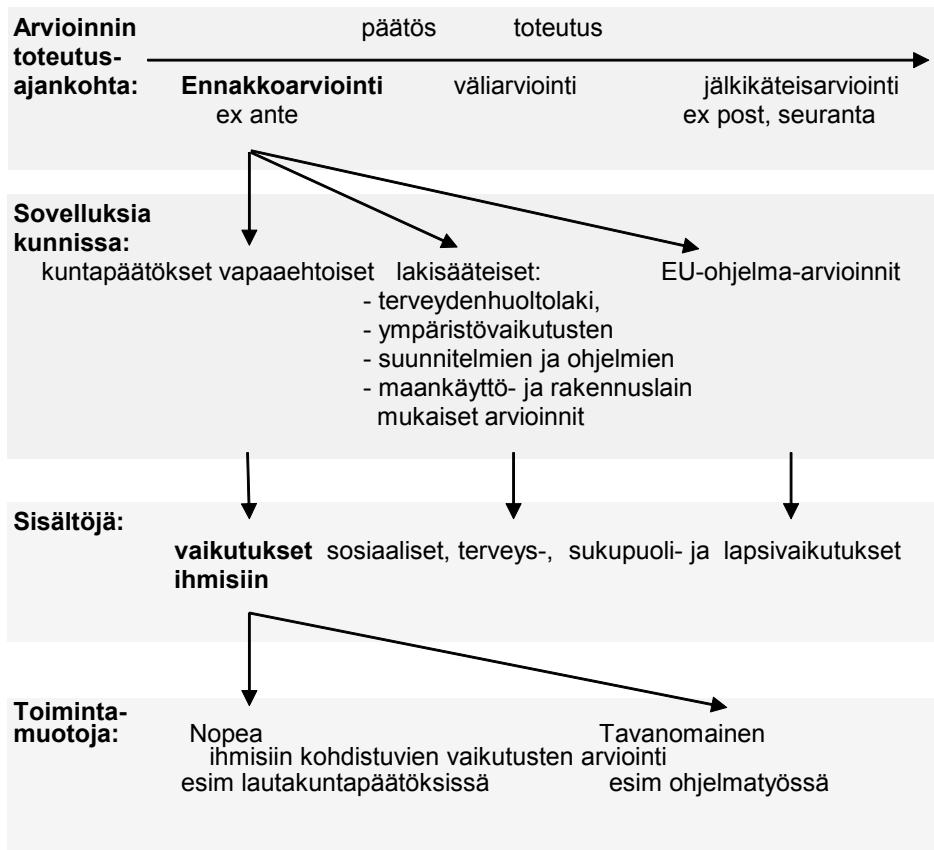
Kolmas näkökulma (tilanne 3) on yhdistää erilliset sosiaalisen vaikutusten ja terveysvaikutusten arvioinnit ja pyrkiä tarkastelemaan niitä yhtä aikaa ja rinnakkain. Tässä näkökulmassa pyritään näkemään sekä terveyden sosiaalinen ulottuvuus että sosiaalisen terveysulottuvuus. Sosiaalisen ja terveellisen päällekkäisyyden tunnistavat sekä sosiaalisten että terveysvaikutusten arvioinnin johtavat asiantuntijat (Kemmi 2006, 194; Vanclay 2004, 276). Eri ennakkoarviointeja yhdistää myös yhteinen suhtautuminen asiantuntijuuteen ja osallistumiseen. Kuviota voidaan tulkita myös niin, että suurta asiantuntemusta vaativat arvioinnin sisällöt ovat toistensa vastapäissä ja yhteisellä alueella toimii yhteisölähtöiset ja laadulliset toimivat prosessit. (Kauppinen ym. 2002; Savolainen-Mäntyjärvi & Kauppinen 2000, 31.)

Eri ennakkoarviointien yleisestä integrointitarpeesta on käyty hyvin vähän keskustelua (ks. esim. Tiihonen 2006, 73; Virtanen 1994). Kunnissa YVA-lain ja MRL:n mukaiset ennakkoarvioinnit pitävät itsessään sisällään integroidun näkökulman, eikä ole nähty tarvetta toiminnan laajentamiselle muuhun kunnalliseen päätöksentekoon. Käytännössä integroituun vaikutusten arviointiin on pyritty sädösvalmistelun yhteydessä, vielä kuitenkin vaatimattomin tuloksin (Pakarinen ym. 2010; Kauppinen & Ståhl 2009; OM 2007b, 32; OM 2007c, 5; OM 2005, 6; Tala 2001, 48-50; Ervasti ym. 2000, 35). Integroidun säädösvaikutusten arvioinnin kehittämiseksi valtioneuvosto on julkaissut oppaan ja avannut nettisivuston (OM 2007a ja 2007b). Kesällä 2011 julkaistu Suomen Kuntaliiton suositus ja opas vaikutusten ennakkoarvioinnista sisältää integroivan näkökulman. (Sundquist & Oulasvirta 2011).

### **Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi kunnissa**

Eri ihmisryhmien terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen vaikuttavia ennakkoarviointeja on tehty kunnissa vapaaehtoisesti, lakisääteisesti ja EU-ohjelmissa (Kuvio 5). Alueetasolla vaikuttavat edellä mainittujen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen maakuntakaavojen ja alueellisten SOVA- tarkastelujen lisäksi eri EU-ohjelmien ex ante -arvioinnit. Tämän lisäksi kuntia koskevat *muut eri alojen hyvinvointia ja terveyttä sivuavat ennakkoarvioinnit*, kuten esimerkiksi kulttuuristen vaikutusten arviointi (Häyrynen 2004), kulttuurimaiseman vaikutusten arviointi (Pohjoismaiden ministerineuvosto 2002), työllisyysvaikutusten arviointi (TEM 2009), aluevaikutusten arviointi (esim. Luopajarvi ym. 2007), yritysvaikutusten arviointi (Viljamaa 2009), kielivaikutusten arviointi (Valtioneuvosto 2009) ja maaseutuvaikutusten arviointi (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2009). Toukokuussa 2011 astui voimaan terveydenhuoltolaki (1326/2010 muutettu 313/2011), joka velvoittaa kuntia arvioimaan ennalta päätösten vaikutuksia väestön terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin.

Useissa kansallisissa ohjelmissa ja sopimuksissa suositellaan erinimisten eri väestöryhmien hyvinvointiin ja terveyteen liittyvien ennakoarviointien käyttöä myös muiden päätösten valmistelussa (STM 2008a; STM 2008c; STM 2007a; Valtioneuvosto 2007a ja 2007b; STM 2006b; STM 2006a; STM 2001). Suositusten taustalla on esimerkiksi ollut pyrkimys kehittää päätöksentekoprosessia, parantaa päätösten laatua ja tuoda ihmisten hyvinvointi ja terveys yhdeksi päätöksentekoa ohjaavaksi argumentiksi.



**Kuvio 5.** Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi ennakoarvioinnin sovelluksena.

Kunnissa ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia on arvioitu ennalta systemaattisesti vain ympäristösuunnittelun alalla vuoteen 2011 asti, jolloin astui voimaan terveydenhuoltolaki. Esimerkiksi Suomen Kuntaliiton (2006, 10) yleiskirje arvioinnin kehittämisestä ei erikseen ole maininnut ennakoarviointeja. Säännöllisesti tai joskus ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin menetelmiä on käytetty keskimäärin 28–38 prosentissa kunnista (Wilsman ym. 2008, 25). Syksyllä 2011 ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin käyttöönotto tai kehitystyö oli käynnissä erinimi-

sinä esimerkiksi Espoon, Helsingin, Imatran, Kouvolan, Kuopion, Oulun, Salon ja Tampereen kaupungeissa, Kainuun maakunnassa ja useissa sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (KASTE) kunnissa.

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi voidaan ymmärtää yksinkertaisimmillaan *työkaluksi*, jota voidaan käyttää erilaisissa asiayhteyksissä ja jonka käyttöä voidaan valvoa. Tällaisena työkaluna voi toimia taulukossa 1 esitetty arviointitaulukko. Jos IVA ymmärretään *prosessiksi*, yksittäisen työkalun merkitys vähenee ja haasteeksi nousee ennakkoarviointia hyödyntävä toimintapa. Tässä tutkimuksessa prosessia tarkastellaan erilaisten vaiheiden mukaisena työskentelynä sekä vuorovaiikutteisena ja systemaattisena valmisteluna. Viimekädessä ennakkoarvioinnin käyttöönotto vaatii kunnissa tulevaisuusorientoituneen *kulttuurin*, jonka myötä voidaan ajatella että tulevaisuuteen vaikuttava toimintatapa on mahdollista. Seuraavaksi esiteltävissä IVA-mallin kahdessa sovelluksessa nämä kaikki kolme näkökulmaa ovat sisäkkäisiä niin, että ne ovat toisistaan riippuvaisia. Työkalua tarvitaan prosessissa, joka on mahdollinen vain tulevaisuusorientoituneessa kulttuurissa ja päinvastoin; kulttuuri tarvitsee prosessimallin toteutuakseen ja työkaluja prosessin varmistamiseksi.

### **Tavanomainen IVA ohjelmatyöhön**

Erilaisten lähestymistapojen runsaus tulevaisuudentutkimuksessa, sen erilaisissa ennakkoarvioinnin sovelluksissa ja arviointitutkimuksen traditioissa antaa mahdollisuuden soveltaa ennakkoarvioinnissa hyvinkin erilaisia menetelmiä. Tässä esiteltävät tavanomainen ja nopea IVA antavat ennakkoarvioinnin prosessille kehyksen, jonka puitteissa on mahdollista pikemminkin hyödyntää erilaisia lähestymistapoja kuin sulkea pois tiettyjä tieteenaloja, professioita tai työtapoja.

Tavanomainen ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi eroaa nopeasta IVA:sta erityisesti arviointiin käytettävän ajan ja muiden resurssien suhteen. Tavanomaisessa IVA:ssa sovelletaan YVA-arvioinnista ja SOVA-arvioinnista (ja niihin sisältyvistä SVA:sta ja TVA:sta) vakiintunutta vaiheistusta (työskentelystä tarkemmin: Nelimarkka & Kauppinen 2007):

- IVA:n tarpeellisuuden tunnistaminen ja arvioinnin suunnittelu
- Perustietojen hankinta
- Vaihtoehtojen kuvaaminen
- Vaikutusten tunnistaminen ja rajaaminen
- Vaihtoehtojen vertailu
- Raportointi ja päätös
- Seuranta

Vaikutukset voivat kohdistua eri ihmisryhmiin iän, sukupuolen, asuinpaikan, terveyden, kulttuuri- tai sosioekonomisen taustan mukaan. Vaikutukset voivat olla rahassa mitattavia, muuten mitattavissa olevia tai laadullisia, sanoin kuvattavissa olevia (ks. tarkemmin vaiheiden kuvaus Nelimarkka & Kauppinen 2007).



Ennakoarviointi toteutetaan hankkeen, suunnitelman tai ohjelman valmistelu- vaiheessa osana valmisteltavaa ohjelmaa. Arvioinnin toteuttaa ohjelmaa valmistele- va taho, työryhmä tai erikseen määrätty taho. Ennakoarviointia on mahdollista tehdä hyvin erikokoisissa kohteissa, kuten tämän tutkimuksen Terve Kunta -verkos- ton kokeiluissa, yhden kaupungin työyksikön toiminnan kehittämisessä (Kerava) ja laajemmissa, seudullisissa tai monisektorisissa palveluratkaisuissa (Itä-Häme, Jyväskylä) ja laajimmillaan seudullisissa palvelurakenneratkaisuissa (Oulunkaaren seudullisen sosiaali- ja terveystoimen ratkaisut).

Terve Kunta -verkon kunnissa toteutetut ennakoarvioinnit tehtiin yleisim- min päätöstä valmistelevan työryhmän toimesta. Arviointiin osallistui vaikutuk- sen kohteeksi joutuvia ryhmiä, kuten työntekijöitä (Itä-Hämeen päivystyskokeilu), vanhusneuvosto ja lapsi- ja nuorisosiain neuvottelukunta (Kajaanin hyvinvointi- ohjelman toimeenpano). Vaikutuksina tarkasteltiin esimerkiksi tavoitteiden toteu- tumista (Keravan työllisyysyksikön toiminnan kehittäminen) tai vaikutuksia eri vä- estöryhmiin ja organisaatioihin, kuten lapsiin, koululaisiin, nuoriin, naapurustoon, poliisiin, kiinteistöhuoltoon, kiinteistölaitokseen, sosiaali- ja terveystoimeen (Turun nuorten kokoontumispaikan sijainti). (Kauppinen & Nelimarkka 2004b.)

### Nopea IVA lautakuntatyöhön

Nopean ennakoarvioinnin tausta-ajatuksena ja lähtökohtana on, että ennakoar- vioinnin tulisi olla nopeasti toteutettavissa oleva päätöksentekoprosessin apuväline. Nopea IVA vastaa tilanteisiin, joissa ei ole aikaa kerätä uutta tietoa ja joissa arvioin- ti tulee toteuttaa muutaman tunnin aikana. Tällaiseen työskentelyyn tavanomaisen IVA:n useat vaiheet ovat liian raskaat. Tässä tutkimuksessa nopeaa IVA:aa sovellet- tiin lautakuntavalmistelussa.

Nopea IVA käsittää kolme keskeisintä tavanomaisen ihmisiin kohdistuvien vai- kutusten arvioinnin vaihetta, jotka on integroitu valmisteluun:

- Ratkaisuja etsittäessä pyritään aktiivisesti kuvaamaan vaihtoehtoisia ratkaisuja
- Valmistelussa pyritään tunnistamaan vaihtoehtojen vaikutuksia
- Päätöstä tehtäessä systemaattisesti vertaillaan vaihtoehtojen tuottamia vai- kutuksia.

Valmistelija kirjaa yhdessä sisältöasiantuntijan kanssa ehdotuksen vaikutukset ja ku- vaa myös sen, mitä todennäköisesti tapahtuu, jos päätöstä ei tehdä. Jos on tiedos- sa vaihtoehtoisia ratkaisuja valmisteltavaan asiaan, niiden vaikutukset kirjataan en- nakkoarviointiin. Ennakoarviointi raportoidaan osana esittelytekstiä taulukkona tai sanallisessa muodossa ja se käsitellään lautakunnassa asian esittelyn yhteydessä. (Nelimarkka & Kauppinen 2007.)

Sekä tavanomaisessa että nopeassa ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioin- nissa suositetaan ristiintaulukointia, jossa kunkin vaikutuksen ja vaihtoehdon leik- kauspisteeseen kirjataan arvio vaikutuksen toteutumisesta, laajuudesta, kohdentu- misesta ja/tai suunnasta. Tässä vertailutaulukossa voidaan erikseen esittää riveittäin kustannusvaikutukset, muuten mitattavat vaikutukset ja laadulliset vaikutukset. Vai-

kutuksia voidaan esittää myös eri näkökulmista, kuten esimerkiksi tavoitteiden toteutumisen, eri väestöryhmien, työntekijöiden ja organisaation näkökulmista. (Taulukko 1).

	<b>Vaihtoehto A</b>	<b>Vaihtoehto B</b>	<b>Vaihtoehto C</b>
1 vaikutuskokonaisuus (kustannusvaikutukset)	30 000 euroa	50 000 euroa	80 000 euroa
2 vaikutuskokonaisuus (muut mitattavat vaikutukset)	50 kappaletta	25 kappaletta	10 kappaletta
3 vaikutuskokonaisuus (laadulliset vaikutukset)	turvattomuuden tunne lisääntyy, vastuunotto vähenee	turvattomuuden tunne säilyy ennallaan, vastuunotto vähenee	turvattomuuden tunne vähenee, vastuunotto kasvaa

**Taulukko 1.** Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa käytettävä vertailutaulukko esimerkein täytettynä.

## 3 Kunnat soveltamisympäristöinä

### 3.1 Kunta julkisen hallinnon instituutiona

#### Julkinen hallinto ja sen tehtävät

Julkinen hallinto on pääsääntöisesti julkista, kaikkien arvioitavissa sen toiminnan, perustelujen ja ratkaisujen osalta. Julkinen hallinto määrittyy osana julkisen sektorin tehtäviä. Julkinen hallinto on myös politiikan muotoilua, formulointia ja toimeenpanoa. (Salminen 2004, 12–13.) Julkisen hallinnon yksityisistä organisaatioista erottavia erityispiirteitä ovat mm. julkisen vallan käyttäminen, virkamieshallinto, byrokratia, hallinnon demokraattinen ohjaus ja valvonta, hallintoiminnan julkisuus, luottamus ja luotettavuus sekä yleisen edun toteuttaminen (ks. myös Kulla 2004, 15–17; Mäenpää 2003, 14–25). *Yleisen edun* tavoittelu saattaa ennakoarvioinnin näkökulmasta olla yksi merkittävimmistä eroista julkisen sektorin ja yksityisten toimijoiden toteuttamien ennakoarviointien välillä. Yleisesti viranhaltijan tehtävänä on ollut rationaalisilla päätöksillä edistää yleistä etua kun taas yksityisen yhtiön toimiessa esimerkiksi YVA-lain mukaisessa hankearvioinnissa hankkeesta vastaavana, ei yleinen etu välttämättä ole hankkeesta vastaavan etu. Julkisen tai yleisen edun sisältöä on vaikea määritellä täsmällisesti ja se voidaan osoittaa myös mahdottomaksi käsitteeksi (Paloheimo & Wiberg 2004, 98–101). Väljästi luonnehdittuna yleinen etu voi olla yhteiskunnan ja kansalaisten kokonaisuus. Tavoitteena on silloin rajoittaa erityisten intressien liian voimakasta tai muuten epäasiallista vaikutusta.

Kunnan yleisen edun lähtökohtana voidaan pitää näkemystä siitä, onko toimesta etua ja hyötyä mahdollisimman monelle kuntalaiselle. Suppeammin ymmärrettynä julkinen etu voidaan ymmärtää kunnan omien taloudenhoitoon liittyvien intressien toteutumisena. Tämä edellyttää kuitenkin nimenomaista säädöstä ja taloudellisen edun tavoittelua rajoittaa esimerkiksi kilpailulainsäädäntö. (Mäenpää 2003, 22–23; Stenvall 2000, 235.) Kuntapäätöksiin liitettävän ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin näkökulmasta yleisen edun voidaan ajatella *olevan yhteiskunnallisia päätöksiä, jotka joko tukevat suoraan hyvinvointia ja terveyttä tai jotka antavat kuntalaisille mahdollisuuden tehdä päätöksiä, jotka tukevat heidän hyvinvointiaan ja terveyttään tai tuottavat rakenteita, jotka eivät ainakaan lisää pahoinvointia ja terveyseroja.*

#### Kunnallishallinto julkisena hallintona

*Kuntakäsityksillä* tai kuntaparadigmoilla viitataan kuntaa koskeviin näkemyksiin, jotka ovat varsinaisia kuntateorioita yleisempiä ja väljempää luonnehdintoja siitä, mikä kunta on. Vaikka erilaisia paradigmoja on olemassa, yleisesti hyväksyttyä ja pitkälle kehitettyä kuntateoriaa ei ole muodostettu. Käsitykset kunnasta eivät välttämättä ole teorioita, vaan yhteiskunta- ja organisaatioteoreettisia rakennelmia kunnan luonteesta. Anttiroiko (1991, 84–85) on Oulasvirtaa (1990) ja Harisalaa (1990) täydentäen esittänyt kunnan rooleiksi seuraavia paradigmoja:

- Ekologinen, joka korostaa kunnan yhdyskuntaulottuvuutta ja sosiaalista perus-aspektia. Kunta toimii eläinyhteisön analogiana.
- Kriittinen ja uusmarxilainen, joka korostaa kuntaa valtion tehtävien toimeenpanojärjestelmänä osana luokkavalvontaa. Sisältää marxilaisen hyvinvointivaltio-kritiikin.
- Institutionaalinen paradigma, jossa
  - Funktionalistinen kuntakonseptio, joka korostaa kuntaa osana integroitunutta yhteiskunnallista järjestelmää, ja jossa kunnalla on muiden instituutioiden tavoin omat funktionsa. Sisältää sosiologisen perus-aspektin.
  - Korporatistinen kuntakonseptio, joka korostaa kuntaan liittyviä valtakenttöjä erityisesti valtion ja työmarkkinajärjestöjen osalta. Politologinen perus-aspekti.
  - Organisaatioteoreettiset kuntakonseptiot, jotka korostavat kuntaa poliittisena ja erityisesti hallinnollisena organisaationa. Sisältää hallinto-opillisen ja jossain yhteyksissä oikeudellisen perus-aspektin.
  - Hyvinvointivaltioiteoreettiset kuntakonseptiot, jotka korostavat hyvinvointivaltion kehitystä ja sen pyrkimyksiä, miltä pohjalta tarkastellaan myös kuntainstituutiota.
- Itsehallinnollinen, joka korostaa kuntaa itsehallinnon omaavana yhdyskuntana, kunnallisen tason vallankäyttöä ja kuntien omaleimaisuutta. Sisältää politologisen perus-aspektin.
- Kontekstuaalinen, joka korostaa modernia systeemi- ja verkostoajattelua, kunnan erityispiirteitä ottaen huomioon kunnan kontekstin ja kontekstisuhteet.

*Kunnalla* viitataan arkipuheessa kahteen päämerkitykseen. Kunta on yhdyskunta tai paikallisyhteisö, joka on vuorovaikutukseen ja luonnolliseen toimintaan perustuva kokonaisuus ja toisaalta kunta on hallinnollisesti järjestetty toimija, jonka ytimen muodostaa kunnan hallinto- ja palvelutuotanto-organisaatio. Perusjakoa käsiteltäessä on muistettava, että esimerkiksi kunta hallintoyksikkönä pohjautuu yhdyskuntaulottuvuuden sosio-kulttuurisiin, taloudellisiin ja poliittishallinnollisiin realiteetteihin, jolloin perusjaotusta tarkasteltaessa molemmat näkökulmat ovat automaattisesti mukana. Tämä muistaen yhdyskunta- ja hallintouloottuvuuden perusjakoa voidaan jäsentää seuraavasti (Anttiroiko 1991, 70–71):

#### Kunnan yhdyskuntaulottuvuus

- sosio-kulttuurisen aspektin korostaminen,
- aika-paikka-etäisyys -ulottuvuus,
- yhteisyys ja yhteisöllisyys vuorovaikutuksen perusmuotoina,
- politiikka, hallinto ja talous ”orgaanisen” yhdyskunnan tasolla,
- rakennetun ympäristön ja luonnon muodostama kokonaisuus.

## Kunnan hallintoulottuvuus

- eriytyneet poliittiset, hallinnolliset, oikeudelliset ja taloudelliset aspektit,
- rakentuvat yhdyskuntaulottuvuuden universaalien piirteiden pohjalta,
- korostavat järjestettyjen ja institutionalisoitujen käytäntöjen poliittisia, hallinnollisia, oikeudellisia ja taloudellisia puolia,
- lähtökohtana liitännäinen sosiaalinen vuorovaikutus.

*Hallintoulottuvuuden* näkökulmasta ennakoarviointi voidaan nähdä päätösprosessia tukevana toimintana, joka lisää rationaalisen päätöksenteon perustaa tai oikeutusta. Yleistöimivallan puitteissa kunnan voi olettaa olevan oikeutettu ja olevan myös velvollinen tarkastelemaan päätösten erilaisia vaikutuksia ja pyrkivän toimillaan lieventämään negatiiviseksi koettuja vaikutuksia. Päätöksenteko näyttäytyy *yhdyskuntaulottuvuudessa* poliittisena toimintana, jossa kunnassa toimivat erilaiset yhteisöt ja luottamushenkilöt toimivat kiinteässä vuorovaikutuksessa. Ennakoarvioinnin soveltuvuus kansalaisyhteiskunnan osana saattaa korostaa kuntalaisten nykyistä syvälisempää mukaan ottamista arviointiin ja nykyistä vuorovaikutteisemman arvioinnin kehittämistä. (Rönkkö 2007b; Rynänen 2004, 46–50; Mäenpää 2003, 81.)

Kunta voidaan ymmärtää myös palveluorganisaationa. Silloin ennakoarvioinnin kautta korostuu mahdollisuus nähdä palvelutuotannon laadun määrittelyn ja tuotantovaihtoehtojen vaikutukset sekä kilpailutuksen ja palvelutuottajien vaihtumisen vaikutukset eri väestöryhmiin (Kettunen 2003, 15). Palveluja ja ennakoarviointeja tilaava taho ei välttämättä itse toteuta ennakoarviointia vaan ennakoarviointi saattaa siirtyä palveluntuottajan toteuttamiseksi. Esimerkiksi lakisääteisessä YVA-toiminnassa hankkeesta vastaava voi tilata ennakoarvioinnin kolmannelta osapuolelta.

Muutokset kuntakäsityksessä voidaan liittää modernisaatiokehitykseen. Väänänen (1971, 10, 22–31) mukaan usein *modernisaatio*-käsitteellä viitataan poliittisen järjestelmän muutoksiin, joiden seurauksena järjestelmä muuntuu joustavaksi ja kykenee ratkomaan nopean sosiaalisen ja taloudellisen muutoksen myötä tulleita uusia ongelmia. Klassisesti modernismi voidaan rinnastaa poliittisen uudenaikaistumisen lähikäsitteisiin kuten poliittiseen kehitykseen tai muutokseen. Muutos voidaan Väänänen mukaan jakaa spontaaniin tai ohjattuun muutokseen.

Väänänen (1971) päätyy liittämään modernisaatioon tarkoituksellisen muutoksen merkityksen, joka ilmenee esimerkiksi kuntien hallinnon rakenteelliseen muutokseen sisältyvässä tavoitteellisuudessa. Hänen mukaansa kokonaisen järjestelmän transformoitumisessa on kyseessä poliittinen kehitys, jolle on ominaista poliittisten instituutioiden rakenteiden eriytyminen ja toimintojen erikoistuminen sekä niihin liittyvät muut osaprosessit. Myöhemmin modernisaatio-käsitteeseen palataan refleksiivisen modernisaation käsittelyn yhteydessä.

Yhteiskunnan muutosta kuvattiin johdantokappaleessa päätöksentekoympäristön näkökulmasta. Kuntakäsitysten muutokseen liittyviä ilmiöitä ovat esimerkiksi keskustelu kunta-valtio -suhteesta ja itsehallinnon toteutumismahdollisuuksista, johtamisjärjestelmien muutoksen myötä korostuvasta taloudellisuusnäkökulmasta

tai palvelutuotannon erilaisista toteuttamismahdollisuuksista. Kuntien roolin muutokseen ovat vaikuttaneet sodan jälkeiseen hyvinvointiyhteiskunnan rakentamiseen liittyneet palvelujen tuottamisen, professionalismin ja byrokratian kasvamisen ja taloudellisten suhdanteiden muutokset. Kuntien rooli on nähty esimerkiksi palvelujen tuottajana kunnallispolitiikan tai paikallisen valinnan kustannuksella (Stewart 1986, 17–18) tai tulosohjauksen hengessä palvelujen tilaajana (Naschold ym. 1995).

Kuntakäsityskeskustelusta nousee esiin tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoinen brittiläisessä keskustelussa käytetty *paikallisen valinnan* (local choice) -käsite, jossa kunta nähdään paikallisuutta korostavana voimana. Paikallisten toimintamahdollisuuksien korostaminen brittiläisessä kuntaympäristössä on luonnollisesti erilaista kuin Suomessa, mutta käsite liittyy meillä paljon keskustelua herättäneeseen kunta-valtio -suhteeseen. Käsitteen mukaan kuntien perinteiset johtamistavat tukevat kuntia palveluiden tuottajina, mutta eivät näe kuntaa poliittisena instituutiona, jolla olisi kyky valita paikallisiin olosuhteisiin soveltuvia toimintatapoja. Talouden tai keskusvallan sanelemien arvojen sijaan tarvitaan paikallisia arvoja ja tavoitteita toteuttavaa johtamistapaa. Stoker (1988, 220–222) korostaa kuntien itsehallinnon kasvattamista, poliittisen vallan hajautumista ja laajaa paikallisten päättäjien harjoittamaa päätöksentekoa paikallisesti eriytyviin tarpeisiin vastattaessa. Päättäjien ja päätettävien asioiden keskinäisen läheisyyden nähdään myös lisäävän vuorovaikutusta ja luottamusta paikallishallintoon. (Ks. esim. Stoker 1988; Stewart 1986, 3–4, 17–18 ja 1983, 1–4; Jones & Stewart 1985.)

Mahdollisuus kunnallisten päätösten tekemiseen ja niiden ennakoarviointiin perustuu *kunnalliseen itsehallintoon*. Itsehallinnollinen kunta on hallinto-organisaatio, jossa kunta toimii poliittisena paikallisena yhteisönä yhteisten asioiden hoitajana. Itsehallinnolla on pitkät historialliset juuret ja nykyisin sen olemassaolon oikeutus perustuu eri säädöksiin, kuten perustuslain (731/1999) 121§:ssä kirjattuun kunnalliseen itsehallintoon ja kunnan hallintoa tarkemmin määrittelevään kuntalakiin (365/1995) ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan. (Heuru ym. 2008, 84; Ryyänen 2004, 42.)

Lähtökohtaisesti kunnalla on legitimitaatio omien paikallisten yhteisön asioiden hoitoon, ja valtuuston asema ylimpänä kunnallisena päätösvallan käyttäjänä on suljettavissa pois vain nimenomaisella säännöksellä. Kunnallisen itsehallinnon perusta on johdettavissa kunnan yleistoimivaltuuden periaatteesta. Periaatteen mukaisesti kunnat eroavat tässä suhteessa muista hallinnon hoitajista, joilla on oltava toimivaltansa perustana erityinen toimivaltanormi. Kuntien havaitsemis- ja kehittämisoikeuden mukaan kunnat voivat ottaa hoitaakseen kaikki tehtävät, joita ei ole osoitettu muille viranomaisille. Käytännössä itsehallinnon toteutumisesta käydään jatkuvaa keskustelua kunnan ja valtion suhteesta sekä kansainvälisistä säädöksistä. Kunnallisen itsehallinnon kaventuessa vähenevät sekä päätösvaihtoehdot että ennakoarvioinnin soveltamiskohteet. (Heuru ym. 2008, 84, 106; Ryyänen 2004, 46–50.)

### Kunnallishallinto byrokratiana ja hallinnan areenana

Perinteinen tapa ymmärtää julkinen hallinto on kuvata se *byrokratiana*. Byrokraatia voidaan määritellä tietoon perustuvana valvonnan mekanismina (Weber 1966, 339). Se voidaan nähdä organisaation sisäsyntyisenä ilmiönä, jossa organisaatiot muuttuvat ominaisuuksiltaan byrokraattisen mallin mukaisiksi tai sosiaalisena järjestelmänä, jossa järjestelmä ja järjestys tuottavat byrokraattisesti järjestäytyneitä organisaatioita (Salminen 2002, 58). Tämän tutkimuksen näkökulmasta kunnissa byrokraattinen hallinto on viranomaishallintoa ja viranhaltijoiden vallankäyttöä hallinnossa.

Ennakoarvioinnin käyttöönottoa tukevana byrokratian toimintaprosessin piirteenä voi olla toiminnan rationaalisuus, joka korostaa tosiasioihin perustuvan päätöksenteon oikeutta ja joka myös mahdollistaa todennäköisten vaikutusten huomioon ottamisen. Toisaalta tämä lähestymistapa vaikeuttaa muiden kuin formaalissa muodossa esitettävien tietojen käytettävyyttä. Jotta ennakoarviointi voidaan ottaa käyttöön, se vaatii totutuista toimintatavoista poikkeamista sekä hyväksyttävyyttä ja läpäisevyyttä kaikissa byrokraattisesti toimivan kunnan päätöksenteon vaiheissa. (Tuomikorpi 2005; Salminen 2002, 56–57; Weber 1966, 329–333.)

Byrokratian purkamiseen liittyvässä keskustelussa on ainakin kolme teemaa; kommunikatiivisuus, josta tarkemmin luvussa 4, toiseksi markkinavetoinen liikkeenjohdollinen toimintatapa *julkisen valinnan teorian* (Public Choice) ja *rationaalisen valinnan teorian* (Theory of rational choice) muodossa (ks. esim. Vartola 2009, 14; Stenvall 1995, 233–236). *Uuteen julkisjohtamiseen* (New Public Management) sovellettavalla ennakoarvioinnilla on haasteena vaikutusten muuttaminen mitattaviin ja erityisesti taloudellisiin suureisiin. Tehokkuuden korostaminen ei voi kuitenkaan olla kunnan ainoa tai paras kriteeri silloin kun ajatellaan kunnan yhteiskunnallista vastuuta (Vartola 2009, 36; Haveri & Rönkkö 2003, 63). Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen investointien vaikuttavuuden osoittaminen ennakoarvioinnissa on myös ongelmallista, vaikka monista toimista on olemassa näyttöä (Kiiskinen ym. 2008, 122; Pekurinen ym. 2007, 111).

Kolmantena byrokratian purkavana toimintana voi pitää *uutta hallinta-ajattelua* (New Public Governance), joka korostaa verkostoja, poliittisen johtamisen uudistamista ja rakenteellisia kysymyksiä. Olsenin (2006) mukaan byrokraatia on riippuvainen toimintaympäristöstään ja se voi toimia markkinoiden ja eri toimijoiden muodostamien verkostojen kanssa vuorovaikutuksessa.

Tässä tutkimuksessa esitettyä toimintatapana ennakoarviointi korostaa kommunikatiivisen ja hallinta-ajattelun monitoimijaisuutta. Hallinnon eri sektorien yhteistyö edellyttää poikkihallinnollista yhteistyötä, kykyä tunnistaa ylihallintokuntaisia ja jopa yliorganisatorisia vaikutuksia. Myös eri näkökulmien huomioon ottaminen liittyy demokratiavaateeseen, byrokratiaan liitetyn salailun purkamiseen ja kuntalaisten näkemiseen asiakkaina sekä kommunikatiivisuuden ideaalin mukaisesti päätökseen osallistuvina subjekteina. Monitoimijaisuuden ja demokratiavaateen myötä verkostomaisessa toimintatavassa korostuu kunnan oman intressin säilymisen tärkeys. Useiden erilaisten intressien kanssa työskennellessä on kunnan

säilytettävä oma intressinsä ja saatava hyväksyntänsä toiminnalle (Anttiroiko ym. 2007, 179).

### **Lautakunta kunnallisena päätöksentekuelimenä**

Kuntalain mukaan lautakunnat ovat kunnanhallituksen alaisia pysyväisluontoisia tehtäviä hoitavia elimiä. Lautakuntien rooli on toimia lähempänä käytännön palvelutuotantoa kuin valtuusto tai kunnanhallitus. Lautakunnat valmistelevat toimialueensa talousarvioesityksen ja järjestävät toimintansa talousarvion puitteissa lainsäädännön velvoitteiden ja talousarvion tavoitteiden mukaan. (Anttiroiko ym. 2007, 70; Oulasvirta & Brännkärr 2001, 62.)

Lautakunnan roolin on katsottu pienentyneen lautakuntien vähentyessä ja ruutiinomaisten päätösten päätösvallan siirtyessä viranhaltijoille ja toimikuntiin. Lautakuntien jäsenet ovat kokeneet tyytymättömyyttä tehtäviinsä, suhteet muihin kuntapättäjiin on koettu ongelmallisiksi ja he ovat jättäytyneet oman toimintasektorinsa asioiden hoitajiksi irti muusta kunnallishallinnosta ja jopa kuntalaisista, eikä esimerkiksi tarkastuslautakunnan jäsenyyttä ole pidetty arvostettuna. (Laihanen 2009, 237; Kurikka 2005, 126–127; Pikkala 2005, 39; Kivelä 2000, 56.)

Toisaalta lautakuntien muodollinen asema on vahvistunut niissä kunnissa, joissa laajoja toimialueita on yhdistetty yhden superlautakunnan alaisuuteen. Uudistuksilla on haluttu vahvistaa lautakuntien päätöksenteon strategisuutta, yhteiskunnallista painoarvoa, kuntalaisten osallisuuden vahvistamista ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä (Harisalo & Aarrevaara 2007, 71–72; Majoinen 2001, 317; Möttönen 1997, 390). Myös Raevaaran (2007, 156) sukupuolista valtaa käsittelevän tutkimuksen mukaan luottamushenkilöt arvostivat lautakuntatyöskentelyn mahdollisuutta todelliseen vaikuttamiseen. Samansuuntaiseen tulokseen tultiin lautakuntien puheenjohtajille suunnatussa kyselyssä, jonka mukaan lautakunnissa tehtävillä päätöksillä nähdään olevan merkitystä (Harisalo & Aarrevaara 2007, 82–83).

Ennakoarvioinnin käyttöönottoa tukevat työskentelytavat eivät ole olleet lautakunnissa yleisiä (Pekola-Sjöblom 2005, 102). Skenaariotyöskentely on ollut valtuustokaudella 2001–2004 käytössä 19 prosentissa, lähetekeskustelu 17 prosentissa ja iltakoulut 15 prosentissa kyselyyn vastanneista kunnista. Kyselytuntien käyttö on ollut kaikkein vähäisintä, vain 3 prosenttia kunnista oli ilmoittanut käyttäneensä sitä.

## **3.2 Muodollinen päätösprosessi**

*Päätöksenteko* on useissa tapauksissa ratkaisuntekoa, joka perustuu valintaan etukäteen annetuista vaihtoehdoista (Salminen 2004, 59). Päätöksentekoprosessi on perinteisesti erotettu valmisteluun ja päätöksentekoon. Käytännössä valmistelussa kuitenkin tehdään jo sellaisia valintoja, jotka vaikuttavat lopputulokseen. Yksittäinen valmistelija voi esimerkiksi edistää tärkeäksi arvostamiaan asioita ja oman asiantuntemuksensa ja pätevyytensä pohjalta tunnistaa ja tuoda esiin asian valmisteluun liittyviä seikkoja. (Jalonen 2007a, 238–239.) Valmistelu voidaan myös nähdä komp-



leksisena vuorovaikutusprosessina, jonka yhteydessä tehdään kuitenkin niin paljon päätöksen lopputulokseen vaikuttavia ratkaisuja, että päätöksenteko voidaan nähdä yhtenäisenä kokonaisuutena. Tässä tutkimuksessa päätöksenteko ymmärretään jatkumona, jossa päätöksiä tehdään jo valmisteluvaiheessa ja joka jatkuu päätöksentekotilanteeseen (ks. myös Bäcklund 2007, 147; Jalonen 2007a, 20, 288; Raevaara ym. 2007, 154–166; Hokkanen & Kojo 2003, 21; Majoinen 2001, 248).

Ennakoarvioinnin käyttöönottoa tukevia piirteitä muodollisessa päätösprosessissa ovat ainakin; päätöksenteon määritelmään sisältyvä vaihtoehtojen valintaan perustuva toimintatapa, viranhaltijan selvilläolovelvollisuus sekä päätöksenteon vaiheisiin liittyvä arviointi. Viranomaisen on yleensä omatoimisesti hankittava selvitys ratkaisun kannalta merkityksellisistä tosiseikoista. Viranomainen voi laatia selvityksiä itse, hankkia niitä toisilta viranomaisilta tai selvitystä voidaan pyytää myös asianosaiselta tai luotettavalta ulkopuoliselta taholta. (Mäenpää 2003, 297; Salminen 2002, 83; Heuru 2000, 230–232.)

Paloheimon (2004, 270–273) esittämiin *päätöksenteon vaiheisiin* sisältyy eksplisiittisesti ennakoarvioinnin elementit; aloite, ongelman muotoilu, vaihtoehtojen selvittäminen, vaihtoehtojen arviointi ja päätöksen tekeminen, päätöksen täytäntöönpano sekä evaluaatio ja palaute. Strategisessa suunnittelussa on samantyyppiset vaiheet analyysistä, päämääristä ja tavoitteista, joita toteutetaan toimintasuunnitelmalla. (Lauslahti 2003, 220, 230, 255.)

Ennakoarvioinnin roolia voi tarkastella myös päätöksentekoon kohdistuvien odotusten ja laadun näkökulmista (ks. myös: Mäenpää 2003, 297–298; Kurvinen & Sippola 1989, 11; Eilavaara 1986, 347). Rationaalisuuden ja menettelytavan oikeellisuuden lisäksi Jalonen (2007a, 316–317) listaa luovuutta kuntapäätöksissä tutkivassa väitöksessään periaatteita, joista avoimuuden periaatteen voidaan olettaa toteutuvan kun ennakoarviointi tuo julki päätöksen arvioidut vaikutukset. Samoin ennakoarviointi voi tukea uusia oivalluksia tuomalla esiin vaihtoehtoisia ratkaisuja ja kilpailuaselman välttämistä vaihtoehtojen tasapuolisella kohtelulla. Toisaalta silloin kun ratkaisuja haetaan uusista oivalluksista tai jos ennakoarviointiin kirjaataan uhat, pelot ja toiveet tasaveroisina vaikutuksina formaalin tiedon kanssa, ei rationaalinen ideaaliratkaisu ole välttämättä mahdollinen.

Ennakoarvioinnin mahdollisuuksia toimia nykyistä enemmän päätöksenteon tukena voi lähestyä myös päätöksenteon laadun parantamisen näkökulmasta. Päätöksenteon laatua voi parantaa kuntalähtöisellä ajattelulla, selkeillä ja yksiselitteisillä tavoitteilla, riittävällä tiedolla, päätöksentekijöiden riittävällä kokemuksella, johdetulla päätösten täytäntöönpanolla sekä ymmärryksellä päätöksen vaikutuksista. (Lauslahti 2003, 253.) Nopea ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi keskittyy erityisesti viimeksi mainittuun, päätöksenteon seurausten ennustettavuuden parantamiseen. Tässä tutkimuksessa esitettävä ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi voi tarjota systemaattisen ja läpinäkyvyyttä korostavan toimintamallin ennakoarvioinnin toteuttamiseksi. Edellä on tarkasteltu kuntaa julkishallinnollisena toimijana ja päätöksentekoa yleisesti. Seuraavaksi tarkastellaan rationaalisen ihanteen toimimattomuutta.

## 4 Ennakkoarvioinnin soveltamismahdollisuudet

### 4.1 Moderni yhteiskunta

Tutkimuksen johdannossa viitattiin epävarmuuden lisääntymiseen kunnallisessa päätöksenteossa. Kuntien pyrkimys tuottaa rationaalisia ja strategisia päätöksiä on haasteellinen toimintaympäristön muuttuessa yhä nopeatahtisemmaksi ja monimutkaisemmaksi. Päätösten yhteydessä ollaan yhä tietoisempia päätettävien prosessien monimutkaisuudesta ja vaikutusmekanismien moninaisuudesta ja samalla tietoisempia tarvittavan vaikutustiedon määrästä ja sen rajoituksista.

Ennakoimattomuuden lisääntymistä ja yhteiskunnan muutosta voi kuvata esimerkiksi *refleksiivisen modernisaation* käsitteellä, joka poliittisessa päätöksenteossa voi merkitä työläästi rajattavia ja perustavia epävarmuuksia, joihin liittyy yhteiskunnan kaikille tahoille ulottuvia ja vaikeasti rajattavia kiistoja. (Beck 1995; Beck 1994, 4-5; Giddens 1990, 38-39.)

*Moderni yhteiskunta* on sisäisen dynamiikkansa kautta murentamassa omia kerrostuma-, tuotanto- tai sektorimuodostumia sekä materiaalisen teknis-taloudellisen edistyksen ennakkoodellytyksiä ja tähänastisia muotoja. Beck (1994, 2-3) kuvaa refleksiivisen modernisaation tarkoittavan teollisen yhteiskunnan murentumista ja muuntumista toiseksi. Epävarmuuden kasvun myötä voidaan puhua myös riskiyhteiskunnasta, jossa sosiaaliset, poliittiset, taloudelliset ja yksilölliset riskit yhä useammin luistavat teollisen yhteiskunnan seuranta- ja turvainstituutioiden otteesta. Beckin (1994, 5-6) mukaan siirtyminen riskiyhteiskuntaan tapahtuu huomaamatta silloin kun syntyy itsenäistyneitä modernisaatioprosesseja, jotka ovat sokeita ja kuuroja omille vaikutuksilleen ja tuottamilleen uhille. Muutoksen ensimmäisessä vaiheessa vaikutuksia ja uhkia tuotetaan järjestelmällisesti, mutta niistä ei vielä tule julkisia puheenaiheita tai poliittisia kiistakysymyksiä. Toisessa vaiheessa yhteiskunnan tuottamat vaarat alkavat hallita julkisia, poliittisia ja yksityisiä keskusteluja sekä konflikteja. Tässä vaiheessa yhteiskunta tuottaa ja legitimoii uhkia, joita yhteiskunta ei kykene itse valvomaan. Näin yhteiskunnan piirteistä tulee yhteiskunnallisesti ja poliittisesti ongelmallisia.

Tiedon lisääminen yksin ei Giddensin (1990, 43-45) mukaan ratkaise ennustettavuuden ongelmaa. Syinä tähän hän esittää tiedon keskittymisen johtavissa asemissa oleville, tiedon lisääntyminen ei vaikuta arvojen muutokseen tai tahattomien ja ei-toivottujen vaikutusten syntymiseen ja että tieto sinällään lisää yhteiskunnan epävakauden luonnetta.

Ennakoimattomuuden lisääntymisen, sivuvaikutusten ja vaaratekijöiden tunnistamisen myötä yhteiskunnalliset ehdot ennakkoarvioinnin tekemiselle näyttävät vaikeutuvan. Äärimmillään rationaalinen päätöksenteko on esitetty hylätyksi ja kuntien siirtyneen ad hoc -tyyliseen reaktiiviseen toimintatapaan (ks. esim.

Väänänen 1971, 18–19). Tässä tutkimuksessa tarkasteltu modernin yhteiskunnan tematiikka ennakoarvioinnin toteuttamismahdollisuuksina heijastuu vallan kysymyksiin ja kunnalliseen päätöksentekoon erityisesti rationaalisuuden tavoitteen toteutumisena.

## 4.2 Valta ja poliittisuus päätöksenteossa

### **Valta pluralismi-elitismi -asetelmana**

Kunnallisen päätöksenteon yhteydessä valta voidaan nähdä kykynä ajaa läpi oman tahtonsa mukaisia päätöksiä. Moniarvoisen pluralistisen päätöksenteon on katsottu toteutuvan silloin, kun kuntalaisilla on mahdollisuus saada mielipiteensä esiin suoraan tai välillisesti valitsemiensa poliitikkojen kautta. Poliittinen pluralismi on ymmärretty historiallisesti ja käytännössä erilaisiksi oikeuksiksi ja vapauksiksi (Mény 1993, 4). Ennakoarvioinnin kannalta merkittäväksi arvoksi nousee moniarvoisuus. Dahlin (1966) mukaan pluralistisessa hallintotavassa on useita yhteisesti jaettu- ja arvoja ja tavoitteita demokratian ylläpitämiseksi. Eri arvoja edustavat ihmisryhmät, puolueet ja etujärjestöt toimivat vuorovaikutuksessa konsensuksen löytämiseksi. Yhteiskuntaa ylläpitävät säännöt, työskentelytavat ja muut piirteet suojelevat vähemmistöön jääviä ihmisryhmiä. (Madison 1961 alunp. 1787; Dahl 1956, 6–7.)

Ennakoarvioinnin kannalta pluralistinen näkökulma mahdollistaa moniarvoisen lähestymisen kunnalliseen päätöksentekoon. Neopluralistinen näkemys päätöksenteon kannalta eriarvoisista väestöryhmistä tuo haasteen ennakoarvioinnille tunnistaa näitä väestöryhmiä, jotka usein ovat suhteellisesti heikommassa asemassa olevia ja joita ei tavanomaisesti tunnisteta päätöksiä tehtäessä. Terveyserojen kasvaminen eri sosioekonomisten väestöryhmien välillä saattaa olla pluralismin kritiikin mukaisesti todiste siitä, ettei pluralistinen vallanjako ole toteutunut (Rotko ym. 2008; STM 2008b). Pluralistisen toiminnan kritiikki haastaa ennakoarvioinnin aidosti tunnistamaan eri väestöryhmille kohdistuvia vaikutuksia, myös silloin kun vaikutuksen kohteeksi joutuvilla väestöryhmillä ei ole riittävästi resursseja osallistua päätöksentekoon. (Connolly ym. 2008; ks. myös Parenti 1988, 298; Held 1987, 204; Domhoff 1983, 210, 221; Lowi 1979, 57–58.)

*Eliittiteorioiden* kannattajat sitä vastoin uskovat, ettei demokraattinen toiminta ole mahdollista, vaan valta on aina keskittynyt pienelle joukolle kuntalaisia. Ennakoarvioinnin soveltuvuuden näkökulmasta näillä kahdella lähestymistavalla on erilaiset vaatimukset ennakoarvioinnille.

*Pluralismin* kritiikki perustuu tiettyjen eturyhmien liian suuren vallan kasvamiin. Tämän vallan keskittyminen tietyille ihmisryhmälle synnyttää automaattisesti eliitin, valtaväestöä pienemmän ja hallitsevan ryhmän, joka monopolisoi ja pyrkii kasvattamaan valtaansa (Burnham 1987, 253 alunp. 1943; Michels 1986 alunp. 1911; Mosca 1939, 50).

Valtaa pitäviä eliittisiä ryhmiä on tutkimuksissa tunnistettu poliittisen hallinnon, suuryritysten ja koulutuksen aloilta (Parry 1969; Mills 1968, 8–9; Burnham

1941, 72, 80–82), virkamiehistön piiristä (Romer & Rosenthal 1982, 557; Niskanen 1971, 42 ja 1968; Parry 1969, 80–83), senioripoliitikoista ja -viranhaltijoista, jotka tietoa säätelemällä pyrkivät vaikuttamaan päätöksiin (Stoker 1988, 89, 104). Lukuisien suomalaisten tutkimusten mukaan kunnissa voidaan olettaa olevan valtaeliittejä, jotka asettavat ehtoja ennakkoarvioinnin käyttöönotolle (esim. Häikiö 2005; Ruostetsaari & Holttinen 2001; Heuru 2000; Sinisalmi 1999; Möttönen 1997; Ståhlberg 1997; Tuittu 1994).

Ennakkoarvioinnin kannalta pluralistinen lähestymistapa korostaa muiden ryhmien valvovaa roolia, esimerkiksi opposition tulisi valvoa eliittistä poliittista ryhmää, yleisen edun edustaman byrokraatin tulisi valvoa kaupallista manageria ja edelleen poliittiset ryhmät tai media byrokraattia. Ennakkoarvioinnin käyttöönoton kannalta elitismen ja pluralismin välinen vuoropuhelu voi olla yksi moniarvoista keskustelua kuvaava mittari. Kuntapäätöksissä kaupallisten manageriryhmien toiveita todennäköisesti kuullaan, sillä kyseessä voivat olla suuret työllisyys-, palvelurakenne- ja verotusratkaisut. Tämän tutkimuksen rajauksen kannalta managereja tärkeämpiä eliittiryhmiä ovat kuitenkin byrokraatit ja eliittipoliitikot.

Toisin kuin eliittiteorioissa *regiimateoriassa* (Regime theory) ei nähdä mahdollisena yhden yksittäisen eliitin tai kilpailevien eliittiryhmien voivan käyttää suoraan valtaa. Regiimateorian mukaan usean väestöryhmän muodostamat koalitiot käyttävät yhteistyössä epäsuoraa valtaa omien etujen ajamiseen (Stone 1986). Regiimit korostavat julkisten ja yksityisten tahojen keskinäistä riippuvuutta erilaisissa taloudellisissa ja sosiaalisissa haasteissa. Valta ei ole regiimateorian mukaan vain kapeasti käsitettynä sosiaalista kontrollia vaan sosiaalisen tuotannon lopputulos, jolla pyritään saavuttamaan yhteinen tavoite. (Stoker 1995, 54–55, 59; Stone 1989, 3–9.)

Päätöksentekijöillä on regiimateorian mukaan suhteellisen vapaat kädet toimia ja julkisen kontrollin nähdään pikemminkin heikentävän hallinnon kykyä toimia heikompien väestöryhmien hyväksi. Ollakseen tehokas julkinen toimija, hänen tulisi teorian mukaan liittyä yksityisten toimijoiden kanssa epämuodollisiin yhteenliittymiin, regiimeihin (Stoker 1995, 56, 58–59). Ajatus yhteistyöstä eri toimijoiden välillä lähenee aiemmin luvussa 3 käsiteltä hallinnan käsitettä, joissa molemmissa kiinnostuksen kohde on julkisen ja yksityisen epävirallinen yhteistyö ja yhteistoi-minta. Vaikutusten aiheuttajien ja kohteena olevien tahojen lukumäärän lisääntymisen haastaa ennakkoarvioinnin moniarvoisuuden ja -näkökulmaisuu-den. Toisaalta regiimateorian mukaisessa toiminnassa useat päätökset voidaan tehdä pitkälle jo ennen muodollista kunnallista päätöksentekoa. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuol-lon palvelutuotantoon liittyvät monet päätökset eivät välttämättä vaadi poliittista käsittelyä, jolloin ennakkoarvioinnin merkitys luottamushenkilöiden päätöksente-ossa vähenee.

### **Demokratia kunnallisessa päätöksenteossa**

Demokratiakäsitykset voi yksinkertaistaen jakaa osallistumisen mukaan suoriin, välillisiin tai vuorovaikutteisiin (Young 2002, 19–23; Habermas 1996b; Lewin 1970, 17–28, 228). *Välillisen demokratian* vaarana on demokratian kaventuminen meka-

nistiseksi demokratiakäsitykseksi, jossa kuntalaisten rooli on määrääjain äänestämällä valita poliittiset päättäjät, minkä voidaan myös ajatella lähenevän elitistiteorioiden näkemystä pienirajaisesta hallitsevasta joukosta (Sinisalmi 1999, 40; Held 1987; Schumpeter 1987, alunp. 1943; Milbrath 1965, 153). Tällaisessa tilanteessa ennakoarvioinnin tehtäväksi saattaa jäädä varmistaa haluttujen ratkaisujen perustelevinen.

Demokratian kriisiin on tarjottu kärjistäen kahta erilaista ratkaisutapaa. Näistä ensimmäinen, voimakkaaseen ja yksityiskohtaiseen sääntelyyn perustuva legalistinen lähestymistapa (Held 1987, 245–254; Lowi 1979, 57–58) rajataan kuntatason ennakoarvioinnin kehittämisen kannalta epäoleellisena tämän tarkastelun ulkopuolelle. Toinen tapa, jota Lewin (1970) on kutsunut interaktiiviseksi, Young (2002) deliberatiiviseksi ja Held (1987) *osallistuvaksi demokratiaksi* (participatory democracy), on vuorovaikutusta ja moniarvoisuutta korostavan ennakoarvioinnin tavoitteiden kannalta mielenkiintoinen näkökulma.

Vuorovaikutteisessa lähestymistavassa päätöksenteko tunnustetaan kompleksiseksi prosessiksi, jossa ratkaisut löytyvät pikemmin vuorovaikutuksen ja kommunikaation keinoin esimerkiksi eri tiedon lajeja yhdistelemällä (Feldman & Khademan 2007; ks. myös Byrne 1998, 143; Sotarauta 1996, 63; Sager 1994, ix; Healey 1993). Julkisessa keskustelussa on tämän näkökulman mukaan tärkeää turvata osallistuminen ja monipuolisuus (Healey 1997, 50–52; ks. myös Habermas 1990, 137–141; Habermas 1984).

*Deliberatiivisen* demokratian voidaan katsoa olevan osallistuvien demokratiateorioiden osa (Bohman & Rehg 1997). Tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoiseksi kysymykseksi nousee ennakoarvioinnin mahdollisuus toimia yhtenä tapana institutionalisoida deliberatiivista demokratiaa, jolloin ne väestöryhmät, joita päätös koskee, voivat osallistua päätöksentekoon ja näiden ryhmien tahdonmuodostus voi rakentavasti kohdata virallisen päätöksentekokoneiston ja toimia päätöksenteon legitimoijana (Elster 1998, 8; Gutmann & Thompson 1996, 1; Habermas 1996a, 302 ja 1984; Cohen 1989, 17). Toiminta ei tähtää välttämättä objektiiviseen yksimielisyyteen vaan osallistumisen kautta merkitysten ja näkökulmien esiintuomiseen ja toimijoiden tutustumiseen toistensa käsitysten perusteisiin. (Harisalo & Stenvall 2002, 140; Forester 1993, 24–31; Forester 1989, 80–81.)

Healeyn (1993, 236–244) mukaan valmistelun keskeisenä pyrkimyksenä tulisi-kin etsiä sellaiset keinot, joilla voidaan ymmärtää ja hyväksyä erilaisia näkökulmia ja etsiä yhdessä asioiden mielekkyyttä ja merkityksiä. Toisaalta Sagerin (1994, 17–21) mukaan valmistelijoiden tehtävänä on kehittää symmetriaa kaikkien päätöksentekoon osallistuvien ja heidän näkemystensä välille. Keskeistä on hyväksyä erilaiset tavat nähdä asioita ja että erilaiset asiantuntijat voivat tuoda erilaista asiantuntemusta, tietoja ja taitoja valmisteluun. Valmistelutapa liittyy ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin ajatukseen tuoda esiin eri väestöryhmien toiveita, pelkoja ja ratkaisuja sekä mahdollisesti myös hiljaista tietoa ajankohtaiseen kysymykseen. Toiminnassa ei näin lähtökohtaisesti tavoitella suoraan yhtä ratkaisua, vaan tuodaan esiin eri osapuolten näkökulmia kyseiseen asiaan ja mahdollisuutta käydä arvokeskustelua.

Vaikka ennakkoarviointi voidaan katsoa tarjoavan kommunikatiiviselle toiminnalle työskentelymallin, se itsessään myös tarvitsee kommunikatiivista toimintaa, jotta ennakkoarviointiin liittyvät uskomukset, johdonmukaisuudet tai arvot kestävät julkista arviointia. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa siihen voivat osallistua sisältöasiantuntijat valmisteluvaiheessa, luottamushenkilöt lautakuntakäsittelyssä ja eri väestöryhmät valmisteluvaiheen julkisessa keskustelussa. (Herne & Setälä 2005; Setälä 2003, 149–150, 153; Cohen 1989.)

Ennakkoarvioinnin voidaan näin ajatella olevan deliberatiivisen demokratian väline, joka tarjoaa eri toimijoille avoimen keskustelun ja vuoropuhelun areenan, jossa tasavertaisesti tarkastellaan erilaisia vaihtoehtoja (ks. myös Hokkanen 2008). Ennakkoarvioinnin voi myös olettaa toimivan moraalisia kiistoja aiheuttavien päätösten deliberatiivisessa käsittelyssä. Käsittely voi toteutua päätösten perustelujen löytämisessä ja niiden jäsentämisessä (Cohen 1998, 186; Gutmann & Thompson 1996, 53) niin, että päättäjät todella joutuisivat perustelemaan ehdotuksensa suurelle yleisölle (Setälä 2006, 163).

## 4.3 Rationaalinen päätöksenteko ja sen kritiikki

### **Pyrkimys rationaaliseen päätöksentekoon**

Pyrkimys rationaaliseen päätöksentekoon on kunnissa yleisesti vallalla oleva toimintakulttuuri. Pohdittaessa ennakkoarvioinnin soveltamista kuntapäätöksiin kohdataankin ensimmäisenä rationaalisuuden ideaali. Rationaalisen päätöksenteon pyrkimyksen kautta edetään tässä luvussa todellisen päätöksenteon erilaisiin mallinnuksiin ja ideaalikuvauksiin. Tarkasteltaessa erilaisten päätöksentekoteorioiden ja valtateorioiden kuvaamia reunaehtoja ennakkoarvioinnin käyttöönotolle, on mahdollista analysoida kuinka ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi voi tukea rationaalista päätöksentekoa ja tulla yleisesti käyttöön otetuksi toimintatavaksi.

Rationaalisuudella kunnallisessa päätöksenteossa ymmärretään asioiden valmistelua mahdollisimman neutraaleina ja järkiperaisina. Valmistelu ymmärretään selkeiden syy-seuraussuhteiden järkiperaiseksi tarkasteluksi ja päätös parhaan vaihtoehdon valinnaksi. Päätösten oletetaan perustuvan objektiiviseen, poliittisesti neutraaliin tietoon. Rationaalisuuteen liitetään olettaamus taloudellisesti käyttäytyvästä ihmisestä, jonka itsekeskeistä toimintaa voi kuvata tieteellisen liikkeenjohdon lähestymistavalla matemaattisen täsmällisesti tilastotieteen ja laskentatoimen avulla (Bensusan-Butt 1978).

*Rationaalisen valinnan malli* (March 1994, 3) muistuttaa lähes vaihe vaiheelta ennakkoarvioinnin vakiintunutta toimintamallia, joka on käytössä esimerkiksi YVA:ssa ja maankäyttöön liittyvissä ennakkoarvioinneissa. *Julkisen valinnan teoria* (Public choice theory) on rationaalisen päätöksenteon ihanteisiin merkittävästi vaikuttanut lähestymistapa. Teoria perustuu taloustieteiden ymmärtämään rationaalisesti toimivaan ihmiseen, joka on itsekeskeinen hyödyn maksimoija (Mueller 2003; Buchanan & Tullock 1962, 7, 23, 171). *Rationaalisen valinnan teoriaa* (Theory of

rational choice) voidaan pitää julkisen valinnan lähestymistavan alateorian, vaikka silloin kun rationaalisen valinnan teoriaa sovelletaan politiikan ja instituutioiden tutkimukseen, termiä pidetään myös synonyyminä julkiselle valinnalle (Lehtinen 2006, 216). Rationaalisen valinnan teorian piirteinä on pidetty taloustieteistä lähtevää rationaalisuuden odotusta, hyödyn maksimointia toiminnan perusoletuksena, luonnontieteellistä selittämistä tai oman edun tavoittelua. Teorian arvopohja korostaa Ostromien (1971) mukaan palveluiden käyttäjien huomioon ottamista sekä yleisesti taloudellisuutta. Lähestymistapa tuo selkeän ehdon kustannusvaikutusten sisällyttämisestä ennakkoarviointiin, jotta ennakkoarviointi olisi rationaalisesti orientoituneen päättäjän kannalta hyväksyttävä päätöksenteon apuväline.

Formaaliin tiedon käyttö on ensisijaista sekä rationaalisuuteen pyrkivässä päätöksenteossa että ennakkoarvioinnin perinteessä. Piirre korostaa ennakkoarviointeja rationaalista päätöksentekoa tukevana työkaluna, mikä näkyy Suomessa esimerkiksi ympäristöterveysvaikutusten arvioinnissa (STM 1999a). Tietopainotteiset tekniset ennakkoarvioinnit perustuvat pitkälti mallinnukseen ja formaalin tiedon käyttöön rationaalisen toiminnan hengessä ja ne muodostavat ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin kovaa ydintä ja antavat hyvin pitkälle ennakkoarvioinnille olemassaolon oikeutuksen esimerkiksi teknisen suunnittelun osana. (Jalonen 2007a, 306; Savolainen-Mäntytjärvi & Kauppinen 2000; Sairinen 1994, 40–41.)

Sairisen ja Kohlin (2004, 10–11) mukaan ennakkoarviointi voi olla perinteisen rationaalisuus- ja tiedeuskon viimeisimpiä tuotteita. Heidän mukaansa valistusajattelun ideologian mukaisesti uskomme, että tieteellisen ennakkoarvioinnin avulla voimme käsitellä paremmin modernin teknologian haitallisia vaikutuksia. Toisaalta ennakkoarviointi voi toimia myös reflektiivisen modernisaation yhtenä välineenä. Näin erilaiset kehityksuskon läpäisemät yhteiskunnalliset hankkeet ja ohjelmat voivat joutua ennakkoarvioinnin myötä kriittisen tarkastelun kohteeksi. Ennakkoarviointi voi siis toimia joko uusien haitallisten hankkeiden legitimoijana tai tehokkaana keinona toteuttaa haittoja ja riskejä ehkäisevää politiikkaa. Käytännössä ennakkoarviointia on pyritty soveltamaan nimenomaan rationaalisen päätöksenteon apuvälineenä, vaikka rationaalisuuden toteutumisen esteenä on lukuisia syitä.

### **Rationaalisuuden ihanteen toteutumattomuus**

Kunnissa rationaalinen päätöksenteko jää ideaaliksi useista syistä. *Rajoitetun rationaliteetin* käsitteen avulla on kuvattu syitä siihen, miksi rationaalisuus ei voi toteutua päätöksenteossa (March 1994, 8–9; Forester 1989, 34). Rajoitetun rationalisuuden käsitteen kehittäjän mukaan rajoittuneisuuden syitä ovat puutteelliset tiedot ja ymmärrys, vaikutusten arvopohjaisuus ja rajalliset päätösvaihtoehdot (Simon 1961, 81–84).

Vaihtoehtojen käsittely esitetään usein teorioissa yhtenä valmistelun vaiheena, mutta usein vaihtoehtojen kuvaus ja käsittely on sattumanvaraista ja dokumentoimattomaa (Jalonen 2006; Paloheimo & Wiberg 2004, 270–274; Lauslahti 2003, 255; Oulasvirta & Brännkärr 2001, 288–231; Simon 1982, 105).

Möttösen (1997, 177) ja Jalosen (2007a, 307) mukaan formaalit ja informaalliset elementit sekoittuvat valmistelussa ja päätöksenteossa. Sekoittuminen voi näkyä niin, että valmistelussa on harvoin eroteltu tosiasiatietoja ja arvoelementtejä toisistaan. Päättäjät voivat myös itse uskoa tekevänsä päätökset formaalin tiedon varassa, tosiasiaa informaallinen tieto on voinut vaikuttaa päätöksen sisältöön formaalia tietoa enemmän. Tässä tutkimuksessa tarkasteltava ennakkoarviointi voi tarjota rationaalisen päätöksenteon tueksi toimintatavan, jossa avataan Jalosen (2007a) kuvaamaa valmistelun sulkeutuneisuutta tuomalla päätöksenteon perustelut näkyväksi vaikutusten arviointina ja erottamalla formaalit ja informaalliset elementit aiemmin kuvatun matriisimuotoisen esitystavan avulla toisistaan.

Päätöksenteko ei voi olla rationaalista, koska päätöksentekotilanne toimii areenana, jolla erilaiset tavoitteensa määritelleet intressiryhmät toimivat ja ajavat omia etujaan. Nämä edut eivät välttämättä ole koko kunnan etuja. Heurun (2000, 340) mukaan rationaalisuuden vaatimus voidaan ulottaa korkeintaan viranhaltijoihin. Luottamushenkilöillä on oikeus hyödyntää myös informaalia tietoa ja tukeutua mielipiteisiin, uskomuksiin, ennakkoluuloihin, tunteisiin ja muihin subjektiivisiin tulkintoihin. Tämä näkyy päätöksentekokäyttäytymisessä tiettyä irrationalisuutena, jossa looginen toiminta syrjäytyy intuition tieltä. Näin valmistelussa joudutaan luopumaan rationaalisuuden ihanteesta ja päädytään tyytymään lähes poikkeuksetta ns. tyydyttävään vaihtoehtoon. Voi olla jopa mahdollista, että rationaalista päätöstä ei ole mahdollista tehdä, koska päättäjän valinta päättyy vääjäämättä sellaiseen lopputulokseen, joka on hänen alkuperäisten uskomusten, arvojen tai tavoitteiden mukainen. (Jalonen 2007a, 140; Lagerspetz 1997, 287; Möttönen 1997, 157; Simon 1982, 117.) Jos päättäjällä on weberiläisittäin vahva arvorationaalinen toimintatapa (Weber 1990, 12–20), kuten Heuru (2000) esittää, vaihtoehtoja tarkasteleva päätöksentekomalli ei voi aidosti toimia rationaalisuutta toteuttavana lähestymistapana. Vaihtoehtojen tuottamien vaikutusten esittelyn ei näin voida olettaa vaikuttavan päätöksentekoon, vaan se lisää korkeintaan tietoisuutta ratkaisun todennäköisistä ja mahdollisista positiivisista ja negatiivisista vaikutuksista.

Ennakkoarviointien soveltamisessa ristiriita rationaalisuuteen pyrkimisessä ja todellisuuden moninaisuuden kohtaamisessa tulee hyvin esiin. Tulevaisuuden lineaaristen elementtien puuttuminen tai päätettävän ja arvioitavan asiakokonaisuuden vähäinen hallittavuus estävät ennakkoarvioinnin rationaalisuuden tavoitteen toteutumista. Teknisessä tiedonkeruuprosessissa sivuutetaan helposti arvopohjaiset näkemykset, joiden ei katsota kuuluvan selvitettäviin asioihin. Ennakkoarviointi voi typistyä vain osallisten informoimiseen. Informoinnin tavoitteena on parantaa osallisten tietotasoa ja sitä kautta edistää hankkeen hyväksyttävyyttä ja suunnittelun ja päätöksenteon legitimitaatiota. Näin tieto on korostuneesti vallankäytön väline ja valtaa käyttävät ne, joilla on oleellinen tieto hallussaan sekä kyky hankkia ja muokata sitä. (Hokkanen 2008, 109–115.) Miten kunnallista päätöksenteokoa voidaan mallittaa, jos toiminta kykenee kunnissa olemaan korkeintaan rajoitetun rationaalista. Harisalo (2008b) jakaa rajoitetun rationaalisuuden päätösteoriat ekstraratio-



naaliseen päätöksentekoon, roskaämpärimalliin ja inkrementaaliin päätösteorioihin. Seuraavassa tarkastellaan viimeksi mainittua lähestymistapaa tarkemmin.

### **Inkrementaalinen päätöksenteko**

Kunnallinen päätöksenteko sisältää irrationaalista käyttäytymistä ja päätöksenteon sanotaan toteutuvan inkrementaalisen päätöksentekoprosessin kautta. *Inkrementaalissa toiminnassa* päätökset ja tehtävät korjaukset ovat pikemminkin pieniä askeleita kuin huomattavia muutoksia epäkohtien poistamiseksi. Päätöksenteko tehdään rajallisilla resursseilla monimutkaisista asioista, jolloin päätöksentekoa voidaan kuvata pikemminkin loputtomaksi liikkeeksi poispäin ongelmista kuin pyrkimykseksi saavuttaa suhteellisen vakaa ratkaisu (ks. esim. Braybrooke & Lindblom 1967, 71; Lindblom 1959).

Inkrementaalista menettelyä kritisoidaan passiiviseksi ja tilannelähtöiseksi (Levitt & March 1988, 320), toiminta voi olla kehää kiertävää (Etzioni 1967, 387) tai kompromissien ja suotavien ratkaisujen etsimistä. Tämän ajattelutavan mukaan rationaalinen kokonaisvaltainen muutos on mahdotonta, koska mitä suurempiin muutoksiin pyritään sitä suuremmat ovat niiden aiheuttamat odottamattomat vaikutukset. (Sinisalmi 2003, 32–33; Forester 1993, 23; Cyert & March 1992, 164–176; Popper 1986, 69.)

Inkrementaalinen toiminta ei voi hyötyä ennakoarvioinnin tarjoamasta proaktiivisesta näkökulmasta, jos toiminnan lähtökohtana on tavoitteiden asemasta tunnistetut ongelmat. Tästä näkökulmasta katsottuna proaktiivisen toiminnan toteuttaminen tulee huomattavan vaikeaksi ja ennakoarvointitoiminta typistyy reaktiiviseksi tai ennakoivaksi toiminnaksi. Kuitenkin kuntapäätöksissä inkrementaalinen työskentely on usein ainoa poliittisesti mahdollinen etenemistie. Miten ennakoarvointitoiminnalla voidaan tukea proaktiivista päätöksentekoa? Eräs mahdollisuus on ketjuttaa yksittäisiä päätöksiä skenaariotekniikan avulla poluksi, joka johtaa tavoiteltuun päämäärään. Tällaisessa toiminnassa oletetaan, että vaikka asetettuun strategiseen tavoitteeseen päästään vain inkrementaalisten päätösten kautta osapäätöksiä tehden, voidaan tarkastella tukevatko osapäätökset asetetun tavoitteen toteutumista vai eivät.

Uusinstitutionaaliset teoriat muodostavat yhden tärkeimmistä rationaalisia teorioita kritisoivista lähestymistavoista. Kunnalliseen päätöksentekoon sovellettuihin uusinstitutionaalisista teorioista erityisesti historiallisen institutionalismin lähestymistapa sekä polkuriippuvuuden käsite auttavat hahmottamaan tarkemmin ennakoarvioinnin käyttöänoton reunaehdoja.

### **Historiallinen institutionalismi ja polkuriippuvuus**

Uusinstitutionaalisten lähestymisuntien mukaan julkisilla instituutioilla on laaja autonomia ja niillä on oma logiikkansa, itsenäisyytensä ulkopuolisista vaikutuksista tai vaatimuksista. Näin julkiset organisaatiot eivät ole vain passiivisia teknokraattisia koneistoja vaan myös sosiaalisen ja poliittisen identiteetin ilmentymiä. Lähestymistavan mukaan julkisten organisaatioiden päätökset syntyvät sinä hetkenä riittävän

tydyttävistä kompromisseista, jotka ovat erilaisten sosiaalisten voimien ja resursien sanelemia. Näiden syiden vuoksi johdonmukaisuuden logiikka on illuusio ja erilaiset instituutiot vähentävät poliittisia vaihtoehtoja ja vaikuttavat voimakkaasti erilaisiin muutosehdotuksiin, kuten tässä ennakkoarvioinnin käyttöön (ks. myös Leach & Lowndes 2007; Thoening 2003, 131; March & Olsen 1998).

Uusinstitutionalismiin yksi lähestymissuunta on normatiivinen institutionalismi, joka korostaa yksilöiden käyttäytymistä selittävinä tekijöinä normeja ja arvoja. Muita lähestymissuuntia ovat rationaalisen valinnan koulukunta, joka korostaa sääntöjen ja ylläkkeiden merkitystä instituutioiden toiminnassa ja sosiaalinen institutionalismi, joka tarjoaa malleja organisaation ja sitä ympäröivän yhteiskunnan vuorovaikutuksesta ja jossa sosiaaliset suhteet ovat jaettuja kokemuksia. Suhteet kehittyvät hetkeä pidemmissä ihmisten välisissä vuorovaikutuksissa ja rationaalisissa sosiaalisissa organisaatioissa. Historiallisen institutionalismin edustajat tarkastelevat nykyisiä organisaatioiden päätöksiä historiallisen jatkumon tuloksena, jossa aikaisemmin tehdyt päätökset ovat kaventaneet nykyisiä ratkaisumahdollisuuksia. (Peters 2005, 155–156; Thoening 2003, 131; Torfing 2001; Diesing 1973, 65.)

*Historiallisen institutionalismin* edustajat esittävät tämän työn kannalta mielenkiintoisen selityksen vaihtoehtotarkastelun vähäisyydelle nykyisessä kunnallisessa päätöksenteossa ja kuvauksen ennakkoarvioinnin käyttöönottoympäristöstä. Historialliset prosessit valitsevat sellaisia organisaatiomuotoja, jotka eivät ole välttämättä tehokkaimpia, ja symbolit, myytit ja rituaalit vaikuttavat organisaatioiden toimintaan mahdollisesti enemmän kuin välitön, kapea ja itsekäs taloudellinen tai poliittinen hyöty. (Thoening 2003; Torfing 2001, 295–296; Hall & Taylor 1996.)

Vaikka tulevaisuudentutkimuksessa lähdetään utopistisesti liikkeelle ajatuksesta, että tulevaisuuteen on jossain määrin mahdollista vaikuttaa omilla ratkaisuilla, *polkuriippuvuuden* käsite selventää, kuinka ennakkoarvioinnissa tarkasteltavien vaihtoehtojen määrä voi todellisuudessa olla rajoittunut. Polkuriippuvuuden käsite painottaa itseään vahvistavien tai positiivisten palauteprosessien olemassaoloa poliittisessa järjestelmässä. Poliittisten toimijoiden valitessa tietyn polun kuljettavaksi, sen jälkeen on vaikea enää muuttaa toiminnan suuntaa. Käytännössä todelliset vaihtoehdot tulevaisuudessa vähenevät, koska positiivinen palaute tekee muut ratkaisut vaikeammin valittaviksi. Näin organisatoriset ja institutionaaliset käytännöt ovat usein erittäin pysyviä ja vaikka muutosta tapahtuisikin, se on luonteeltaan vähäistä, ”sidottua muutosta.” (Jalonen 2007a, 166; Mattila 2006, 8–11; Julkunen 2005; Pierson & Skocpol 2002, 700; Pierson 2000; Krasner 1984.)

Ennakkoarvioinnissa tietyt valintamahdollisuudet tai vaikutusten tunnistamiset jäävät tapahtumatta, jos organisaation asettamat reunaehdot eivät salli kyseisen ratkaisun tai sisällön pohtimista. Kunnissa tehdään kuitenkin hyvin erilaisia päätöksiä ja päätöksentekotavat ovat eriytyneet eri tahoille ja erilaisiksi. Kuinka sitten päätösten tekeminen vaikuttaa ennakkoarvioinnin soveltamiseen ja kuinka ennakkoarviointi voi tukea päätöksentekoa silloin kun päätöksiä tehdään eri tavoin?

### **Mixed-scanning: Eri lähestymistavat eri päätöstilanteissa**

Osa kuntien päätöksistä on hajautettu eri tahoille. Tällaisessa lähestymistavassa pyritään erottamaan tiettyjen kriteerien avulla peruspäätökset ja rajoitetut päätökset. Peruspäätökset ovat luonteeltaan pitkäaikaisia, kokonaisvaltaisia ja tavoitteellisia. Rajoitettuja päätöksiä tehdään peruspäätösten ja niiden tavoiteasettelujen puitteissa moniarvoisista erityiskysymyksistä. *Mixed-scanning -lähestymistapa* auttaa välttämään sekä inkrementaalisen että rationaalisen päätöksentekomallien ongelmia. (Salminen 2002, 79; Etzioni 1986 ja 1967.)

Voidaan olettaa, että ennakoarviointi on rutiininomaisten, rationaalisten päätösten apuväline silloin kun ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia tarkastellaan epidemiologisella lähestymistavalla, jonka juuret ovat luonnontieteellisteknisessä maailmankuvassa ja jossa pyritään minimoimaan negatiiviset vaikutukset ja valintatilanteessa ohjaamaan päätöksentekoa terveyttä ja hyvinvointia edistävään suuntaan. Päätöksen positiiviset ja negatiiviset vaikutukset tulee voida mitata ja esittää ja päätöksenteossa niillä tulee voida arvottaa päätöksen hyvyttä tai huonoutta kokonaisuudessaan. Ennakoarviointi nähdään teknisenä tiedonkeruuprosessina, jossa arvioinnin ongelmat johtuvat tiedon puutteesta ja pidemmällä aikavälillä teknisen kehityksen, kuten mallinnuksen, keskeneräisyydestä. Näin ajatellen ennakoarvioinnin tehtävänä olisi koota tarvittavat tiedot hankkeen mahdollisista vaikutuksista, jotta ne voidaan poistaa tai niitä voidaan lieventää. Tieto välitetään päätöksentekijöille, jotta he voivat ottaa sen huomioon päätöstä tehdessään. (Hokkanen 2008, 109–115.)

Ongelmien monimutkaistuessa edellä kuvattu lähestymistapa ei toimi. Ohjelmoimattomien päätöksentekotilanteiden määrän väitetään kuitenkin kasvavan, ongelmien monimutkaistuvan ja päätöksenteon ja toimeenpanon yhteensovittamisen muuttuvan yhä haasteellisemmaksi. Epävarmuus ja ilkeät ongelmat lisääntyvät, jolloin rationaalisen suunnittelun keinot eivät toimi. Muutosprosessien ymmärtäminen, niihin sopeutuminen tai niihin aktiivinen vaikuttaminen vaativat kunnallishallinnolta uudenlaisia toimintatapoja, jotka voivat hyödyntää mm. heikkoja signaaleja ja jäsentää ilkeitä ongelmia. (Jalonen 2007a, 144 ja 2007b, 117; Möttönen 1997, 364–365; Harisalo 1990, 34.)

Jaotusta erilaisten valmisteltavien päätösten välillä on käytetty tämän tutkimuksen kenttätöyväiheidien jälkeisissä ennakoarvioinneissa. Esimerkiksi Helsingin kaupungin, Kainuun maakuntaliiton ja Espoon sosiaali- ja terveyslautakunnan ennakoarviointimalleissa (Savola & Honkanummi 2011; Repo 2008; Tukia ym. 2008) jaetaan lautakuntien valmistelut rutiininomaisiin, helppoihin ja yksinkertaisiin asioihin (kuten oikaisuvaatimukset, viranhaltijoiden nimittäminen ja tiedoksi merkittävät asiat), joista ei katsota aiheutuvan merkittäviä vaikutuksia. Toiseen ryhmään kuuluvat epävarmuutta ja ilkeitä ongelmia sisältävät valmisteltavat asiat, joihin ennakoarviointia tulisi soveltaa.

Rationaalisten ratkaisujen rinnalla ennakoarvioinnin tulisi toimia myös kommunikatiivisessa päätöksentekoympäristössä, mikä voi hyödyntää ennakoarvioinnin mahdollisuutta toimia moniarvoisen, monitieteisen ja monitoimijaisen päätöksenteon tukena (Jalonen 2006, 47–48; ks. myös Salminen 2002, 79; Braybrooke & Lindblom 1967, 71).

## 4.4 Yhteenvedo soveltamismahdollisuuksista

Edellä kuvattujen lähestymistapojen analyysin yhteenvedo voidaan jäsentää ennakkoarvioinnin käyttöönnoton reunaehtoina päätöksenteko- ja valtateorioiden näkökulmasta (Taulukko 2). Käyttöönnoton ensimmäisenä ehtona voidaan pitää rationaalisen päätöksentekokulttuurin tukemista. Vaikutustietoisuus ei välttämättä ole lisäarvo arvorationaalisesti toimivalle päätöksenteolle. Rajoitetun rationaalisuuden osoittamat puutteet johtavat kuitenkin nopeasti ajatukseen, että vaikutuksia eri väestöryhmien hyvinvointiin ja terveyteen on vielä erittäin vaikea mallittaa niin, että ennakkoarviointi voisi toimia rationaalisen päätöksenteon tukena. Jos hyväksytään, että ennakkoarvioinnilla on riittävä mahdollisuus esittää todennäköisyyksiä, riskejä tai erilaisia näkemyksiä, toiminnan on mahdollista onnistua. Ennakkoarviointi voi tukea rationaalista päätöksentekoa toimimalla tiedonkeruu- ja tiedotusinstrumenttina (vrt. Hokkanen 2008, 109–115). Ennakkoarviointi esittää prosessin tiedon keräämiseen, jäsentämiseen ja jakeluun, jotta päätöksentekijöillä olisi mahdollisimman yhtenäinen tietopohja päätösten vaikutusten arvottamiseksi.

Näkökulma	Ennakkoarvioinnin toimintaympäristö	Merkitys soveltamiselle
Rationaalisuus	Vaatus mitattavuudesta	Rajallisissa kysymyksissä toteuttamiskelpoinen, arvorationaalisuudessa ei merkitystä
Inkrementalismi	Vaiheittain korjaavasti etenevä	Proaktiivisuuden kadottamisen vaara, lieventämistoimien kuvaaminen mahdollista
Historiallinen insitutorialismi	Vaihtoehtojen määrä on rajallinen	Vaikeuttaa vaihtoehtotarkastelua, lieventämistoimien kuvaaminen mahdollista
Mixed-scanning	Erilaiset päätöksentekotavat	Mahdollistaa erilaiset, ristiriitaisetkin odotukset
Pluralismi	Moniarvoiset väestöryhmät	Korostaa eri väestöryhmien arvojen ja vaikutusten huomioon ottamista
Elitismi	Valtaapitävien tukeminen	Päätöksen oikeutuksen todistaminen
Regiimateoria	Epäviralliset yhteydet ja päätökset	Merkitys vähäinen poliittisen päätöksenteon vähäisen merkityksen vuoksi
Epäsuora demokratia	Luottamushenkilöiden uudelleenvaali	Ristiriitojen sovittelu ja päätöksen perustelujen esittäminen
Osallistuva demokratia	Vuorovaikutusta ja moniarvoisuutta korostava	Mahdollisuus jäsentää arvoja ja ratkaisuja

**Taulukko 2.** Ennakkoarvioinnin toimintaympäristö ja merkitys soveltamiselle eri päätöksenteko- ja valtateorioiden näkökulmista.

Inkrementaalinen toimintatapa kunnissa vähentää strategisten näkemysten, tulevaisuusorientaation mahdollisuutta päätöksiä tehtäessä. Näin tarkasteltuna inkrementaalinen toiminta ei tue pitkän aikavälin vaikutusten esiintuomista ja sen yhteyden näkemistä, että päivittäiset päätökset johtavat, luovat edellytyksiä tai saattavat tukea tiettyjen arvioitujen vaikutusten toteutumisesta. Historiallisen institutionalistien käsitteet polkuriippuvuudesta, instituutioiden ja sosiaalisten suhteiden tulevaisuuden vaihtoehtojen rajaavasta vaikutuksesta, rajoittavat edelleen ennakoarvioinnin soveltamismahdollisuuksia kunnissa.

Pluralistisessa toimintaympäristössä toimivissa suomalaisissa kunnissa ennakoarviointi tukee moniarvoisuuden ja -äänisyyden ihannetta. Ennakoarvioinnin vaihtoehtojen tarkastelu mahdollistaa erilaisten tavoitteiden ja tulevaisuuskuvien rinnakkaisen tarkastelun ja eri väestöryhmiin kohdistuvien vaikutusten tarkastelulla voidaan käsitellä päätöksenteon argumentteja, todennäköisyyksiä, tavoitteiden toteutumista ja pelkoja. Ennakoarviointi voidaan nähdä pluralistisen lähestymistavan mukaisena prosessina, jolla voidaan turvata erilaisten intressien esiintyminen vaihtoehtojen muodossa ja eri ryhmiin kohdistuvien tunnistettujen vaikutusten kautta opposition asemassa tapahtuvat mahdolliset muutokset. Näin ajatellen ennakoarvioinnilla olisi paremmat mahdollisuudet tulla käytetyksi ja auttaa rationaalisen päätöksenteon ongelmissa niin pluralistisessa kuin elitistisessä päätöksentekoympäristössä. Vaihtoehtojen ratkaisujen tarkastelu tai negatiivisten vaikutusten käsitteily eivät välttämättä ole vallassa olevan eliitin etujen mukaista. Ympäristövaikutusten arvioinnissa on pelätty ja syytetty vaihtoehtojen manipuloinnin avulla luotavan päätöksentekotilanteita, joissa ennalta määrätty ratkaisu on saatu näyttämään parhaimmalta. Milloin ennakoarviointi voi sitten olla eliitin hyväksymä toimintatapa? Ennakoarviointitoiminta typistyy osallistumisen hallinnan ja muokkaamisen välineeksi. Toisaalta vaihtoehtotarkastelun myötä päätöksentekijöiden voi olettaa saavan perusteluita päätöksen tueksi. Voiko eliittipluralismissa ennakoarviointi olla eliittiryhmien keskinäisen valvonnan työkalu?

Osallistuvien demokratiamallien mukaisessa toiminnassa ennakoarviointi voi tarjota mallin vuoropuhelun jäsentämiselle silloin kun mukana on useita tahoja, jotka osallistuvat valmisteltavan päätöksen valmisteluun, päättämiseen ja toimeenpanoon sekä joihin valmisteltava päätös vaikuttaa. Vaatimus ennakoarvioinnille on sama kuin rationaalisessa päätöksenteossa, ennakoarvioinnin tulisi tukea informaation ja järjen käyttöä päätöksiä tehtäessä. Tietyn ratkaisun uskottava perustelu vaatii samalla lailla myös vetoamista yleisesti hyväksyttyihin normeihin, pyrkimystä väitteiden loogisuuteen sekä pitäytymistä tosiasioissa (Setälä 2006, 156, 172). Ennakoarviointiin liittyvä vuorovaikutteisuus vaihtoehtojen ja vaikutusten tunnistamisessa ja arvioimisessa, voi tarjota työkalun monitoimijaiseen toimintaympäristöön. Edelleen vaikutusten systemaattinen tunnistaminen voi auttaa pluralistisessa toimintaympäristössä työskenteleviä tunnistamaan vaikutusten kohdistumista eri väestöryhmiin.

Ennakoarviointitoiminta voi antaa mahdollisuuden erilaisten näkökulmien esiintuomiseen. Näkökulmien runsaus korostuu usein ihmisiin kohdistuvissa vaikutus-

tuksissa, joissa voi olla rinnakkain mukana kaikki Habermasin kolme argumentoinnin perustelutapaa; teknillis-rationaalinen, moraalikäsitteiden ja tunteiden kautta perusteleminen (Leino 2000, 68; Healey 1997, 50–52; Habermas 1990, 137; Habermas 1984, 100).

Ennakkoarviointien voidaan katsoa tukevan sekä rationaalista että kommunikatiivista päätöksentekoa. Ennakkoarviointi voidaan ymmärtää tietopainotteiseksi tekniseksi prosessiksi tai arvopainotteiseksi neuvotteluprosessiksi. Kommunikatiivista näkökulmaa painottavassa työskentelyssä vaihtoehdot ja tunnistetut vaikutukset toimivat erilaisten näkökulmien jäsentäjinä ja vaihtoehtojen hyvyys on riippuvainen valitusta näkökulmasta. Jos ennakkoarvioinnissa irtaannutaan yhden, parhaan ratkaisun etsimisestä tai valitun ratkaisun haitallisten vaikutusten lieventämispyrkimyksestä, aukeaa kommunikatiivisuuden myötä myös mahdollisuus oppimiseen. (Kemmm & Parry 2004b, 6; Kohl & Sairinen 2004, 93; Hokkanen & Kojo 2003, 9; Kemmm 2001, 80; Barrow 2000, 2; Sairinen 2000, 156.)

## 5 Tutkimuksen toteuttaminen

### 5.1 Tutkimuksen lähtökohdat

#### Lähestymistapa tutkimukseen

Ennakoarviointi on moniulotteinen ilmiö, jota on vaikea ottaa haltuun vain yhdellä lähestymistavalla tai menetelmällä. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi on tulevaisuudentutkimuksen sovellus, jolla on sisältönsä vuoksi taustansa yhteiskunta- ja terveystieteissä ja johon on vaikuttanut ympäristövaikutusten arviointi. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia sovelletaan kunnallistieteen erääseen perustutkimuskohteeseen, kunnallisen päätöksenteon tutkimukseen ja toteuttamistavassa on tapaus-, kehittämis- ja arviointitutkimuksen elementtejä.

Tämä tutkimus koostuu toimintatutkimuksesta, jossa on joukko tapaustutkimuksia, katsauksista sekä yhteenvedo-osasta, joka asemoi työn kuntakontekstin ja päätöksentekoteorioiden suhteen. Lisäksi tutkimus liittyy erityisesti kehittävän ja prosessiarvioinnin perinteeseen. Tiedon intressi on hyvin *praktinen*, selvittää ennakoarvioinnin käyttöönottoon liittyviä tekijöitä. Tavoitteena on että kehittämistyön myötä ennakoarviointitoiminta muuttuu kuntakentälle toimivaksi, mutta myös kunnan toimintatavat muuttuvat ennakoarvioinnin käyttöönoton kautta. (Kilpinen ym. 2008, 7; Pihlström 2001; Niiniluoto 1986, 49.)

Tutkimus nojaa *sosiaalisesti rakentuvaan* todellisuuden tiedekäsitykseen siltä osin kuin vaikutusten tunnistaminen tai vaikutusten arvioinnin hyödyllisyyden kokeminen voi olla erilaista eri toimijoiden keskuudessa. Ennakoarvioinnin soveltuvuuden positiiviset tai negatiiviset kokemukset rakentuvat eri toimijoiden vuorovaikutuksesta historiallisen ja sosialisatioprosessien tuloksena, mihin vaikuttavat myös päätösten valmistelun ja lautakuntatyöskentelyn kulttuuriset tekijät. (Stainton 2003, 28; Easterby-Smith ym. 2002, 28–31; Burr 1995; Kallio 1995; Berger & Luckmann 1967.)

*Toimintatutkimukselle* ei ole yhtenäistä yhteisesti hyväksyttyä määritelmää (Aaltola & Syrjälä 1999, 17; Kuula 1999). Toimintatutkimus voidaan määritellä esimerkiksi lähestymistavaksi, jossa tutkija osallistumalla tutkittavan yhteisön toimintaan pyrkii ratkaisemaan jonkin tietyn ongelman yhdessä yhteisön jäsenten kanssa. (Eskola & Suoranta 1998, 129; vrt. Jyrkämä 1983, 59; Rapoport 1970.)

Syrjälän (1996, 17) mukaan toimintatutkimus voidaan jaotella tapaustutkimuksen yhdeksi alalajiksi (tapaustutkimuksesta: Yin 2009, 18; Hirsjärvi & Hurme 2006, 58; Syrjälä ym. 1996, 11, 15–16). Toimintatutkimuksella tarkoitetaan tällöin käytännössä toimivien henkilöiden oman työnsä tutkimista ja kehittämistä. Toiminnan lähtökohtana on jokin työhön liittyvä ristiriita tai käytännön ongelma, jota pyritään ratkaisemaan. Tässä toimintatutkimus voidaan ymmärtää lähestymistapana, jossa esiintyy yhteisölähtöisyyttä, käytäntöihin suuntautumista, muutokseen pyrkimistä ja tutkittavien voimaannuttavaa osallistumista muutos- ja tutkimusprosessiin, ongelmakeskeisyyttä sekä tutkimusprosessin syklisyyttä. (Kiviniemi 1999, 70; Kuula 1999, 10–11, 218; Eskola & Suoranta 1998, 129; Jyrkämä 1983.)

Tässä tutkimuksessa voi tunnistaa organisatorisen ja ammatillistavan toimintatutkimuksen näkökulmat. Organisatorisessa toimintatutkimuksessa tutkija pyrkii tukemaan organisaation toiminnan kehittämistä. Tutkija pyrkii etenemään kohti konkretisoitua lopputulosta niillä keinoilla, joista hän on sopinut tutkimuksen toimeksiantajanaan olevan organisaation johdon kanssa. Käytännön näkökulmasta suppean organisatorisen lähestymistavan rinnalla voi myös tässä työssä nähdä ammatillistavan toimintatutkimuksen näkökulman. Yhdessä ammattilaisten kanssa toteutetaan muutosinterventio, kuten tässä tapauksessa ennakoarvioinnin käyttöönottokokeilu, jolla pyritään tukemaan uudenlaisen työtavan yleistymistä ja kehittymistä. Tutkimus on tällöin prosessijohtoista, jatkuvaan oppimiseen perustuvaa ammattilaisten työn kehittämistä. (Puuronen 2007; ks. myös Saari 2001; Palmu 2000; Hart 1995, 40–43, 53–54.)

Toimintatutkimuksen ongelmana voi olla tutkijan toiminnan erottaminen tutkimuksesta, osallistumisesta ja vaikuttamisesta, koska tutkija on tutkimuksen tekijän lisäksi myös toiminnan katalysoija, muutostyöntekijä (Eskola & Suoranta 1998, 130; Jyrkämä 1983). Tässä tutkimuksessa tutkimuksen tekijä onkin suoraan vaikuttanut kuntien toimintaan käynnistämällä ennakoarviointikokeiluja, osallistunut mallin soveltamiseen ja käytännön ongelmien ratkaisemiseen yhdessä yhteistyökuntien edustajien kanssa. Terve Kunta -verkoston kuntien kanssa suora työskentely oli merkittävämpää. Jälkimmäisessä TEJO -projektissa suora osallistuminen oli vähäisempää, eikä siinä osallistuttu kuntien pilotointeihin. Tutkimuksen tekijää merkittävimpiä toimijoita olivat tällöin kuntien projektikoordinaattorit ja ammatikorkeakoulun opettajat. Tutkimuksen tekijä projektipäällikkönä ja päätutkijana on suunnitellut ja organisoinut tutkimukset sekä vastannut tutkimuksen toteuttamisesta, aineiston keruusta sekä analyysistä. Tutkimusryhmään kuulunut avustava tutkija osallistui tutkimusten toteuttamiseen, aineiston keruuseen sekä Terve Kunta -verkoston kuntien haastatteluiden toteuttamiseen ja analysointiin. Avustava tutkija osallistui avustavana kirjoittajana osa-julkaisuissa I–III ja hän osallistui osa-julkaisujen ensimmäisten versioiden kirjoittamiseen (osa-julkaisu IV–V). Osa-julkaisuissa muut kirjoittajat kommentoivat käsikirjoitusta (II), keräsi harjoittelijana toimiessaan materiaalia (III) ja osallistui analyysin suunnitteluun ja osa-julkaisujen rakenteen muotoutumiseen (IV–V).

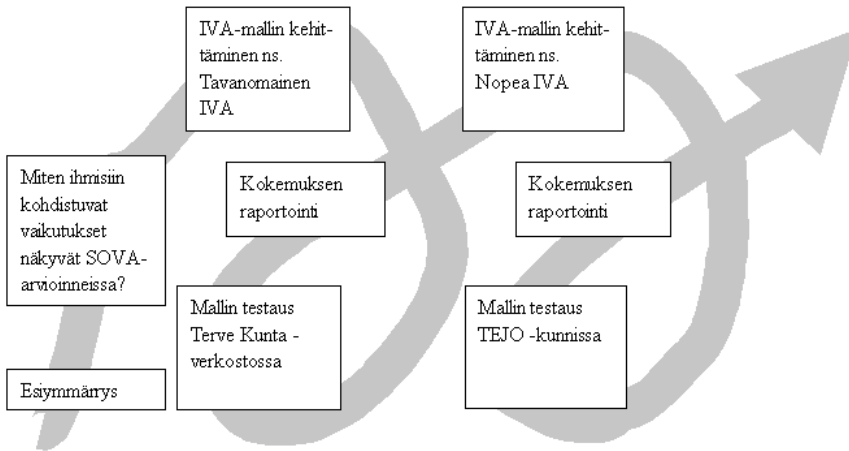
Luonnollisesti tutkimuksen tekijän arvomaailma vaikutti tapaustutkimusten käynnistymiseen ja muotoutumiseen. Tutkijan ihmiskäsitykseen sisältyy optimistinen usko yksilön mahdollisuuksista käydä arvokeskustelua, muuttaa omaa käyttäytymistään tietoisuuden ja kokemuksen karttuessa, tehdä tietoisia päätöksiä ja yhteistoiminnalla vaikuttaa omaan ympäristöönsä. Arvomaailma tuntui olevan pitkälti yhteinen kehittämistyöhön mukaan lähteneiden kuntatoimijoiden kanssa ja siihen sisältyi voimakas ihmiskeskeisen näkökulman esiintuomisen eetos kuntapäätösten perusteisiin. Tässä seuratuissa kuntatyöskentelyissä tutkija oli itse aktiivinen osallinen ennakoarvioinnin kehittämisessä ja testaamisessa.

Tutkimuksen toteuttamistapaan ja analyysiin on vaikuttanut tutkijan *esiymmärrys*. Ennakkomielikuva tutkittavasta kohteesta on syntynyt vähitellen amma-



tillisen uran ja eri kehittämishankkeiden kuluessa. Esiymmärryksen kehittymiseen on vaikuttanut sekä monialainen suunnittelumaantieteen, yhdyskuntasuunnittelun, ympäristönsuojelun ja sosiaalipolitiikan pohjakoulutus että työhistoria. Työhistoriaan sisältyy osallistuminen lakisääteisen ennakkoarvioinnin kehittämistyöhön soveltamalla sosiaalisen ja terveyden sisältöjä tekniseen suunnitteluun sekä työskentely eri sektorirajoja ylittävissä hankkeissa, kuten sosiaalialan ja yhdyskuntasuunnittelun vuorovaikutushankkeissa, terveyssektorin ja yleishallinnon välisessä toiminnassa sekä koulutuksen, konsultoinnin että tuotekehityksen piirissä (Kauppinen ym. 2009). Näissä kaikissa työn sisällöissä on pyritty tunnistamaan ja madaltamaan eri toimijoiden välisiä vaikutusten tunnistamiseen, vuorovaikutukseen ja osallistumiseen liittyviä esteitä. Eri ennakkoarviointimallien yhdistämisen kehittämiselle oli monia syitä. Näitä olivat tutkijan kokemukset erillisten SVA:n ja TVA:n kehittämisestä ja koettujen terveysvaikutusten arvioinnin tutkimisesta sekä näiden ennakkoarviointien kilpailuasetelmasta ja muiden alojen näitä ennakkoarviointeja hylkivistä asenteista.

Tutkimus on edennyt *kehämäisesti*, jolloin saatu aineisto ja sen tulkinta on avannut tutkimuskohdetta, johtanut tutkimusprosessia eteenpäin ja kehittänyt tutkimuksen kohteena ollutta ennakkoarviointiprosessia (vrt. Heikkinen ym. 2007 80; Laine 2007, 33; Varto 1992, 69). Tutkimusprosessi laajeni yksittäisen aineiston ja siitä nousevien tulkintojen vuorovaikutuksesta useiden aineistojen ja niistä tehtyjen tulkintojen sarjaksi. Tutkimus käynnistyi tutkijan ammatillisesta kokemuksesta, johon liittyivät kunnalliset sektorirajat ylittävä kehittämistyö sekä lakisääteisen ennakkoarviointin kehittämistyö. Idea lakisääteisen ennakkoarviointin soveltamisesta vapaaehtoiseen kuntapäätösten arvioimiseen johti taustoittavan SOVan tarkasteluun ja käsitteiden määrittelyyn (Kuvio 6). Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointimalli kehitettiin ja testattiin Terve Kunta -verkoston kuntien kanssa. Työn tuloksena saatiin sinällään toimiva ennakkoarviointin sovellus kuntien käyttöön, mutta samalla huomattiin, että se oli hidas ja raskas päivittäiseen käyttöön. Tämä nimettiin ”tavanomaiseksi”, erotukseksi toisesta sovelluksesta, joka on edellistä tiedonkeruultaan ja osallistumiseltaan kevyempi ja nopeammin toteutettavissa. Tämä nopea ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointimenetelmä testattiin TEJO-projektin yhteistyökunnissa. Työskentelyprosessi on ollut vuoropuhelua teoreettisen mallin kehittämisen ja sen testaamisen välillä niin, että edellisen vaiheen kokemukset ovat siirtyneet mallinkehityksen seuraavaan vaiheeseen.



**Kuvio 6.** Kehittämisen prosessin kulku.

### Arviointitutkimus ja ennakoarviointi

Tavallisimmin arviointitutkimuksella ymmärretään havainnoitavan kohteen arvon määrittämistä valittujen julkilausuttujen kriteerien mukaan. Arviointitutkimuksen erottaa muusta tutkimuksesta mm. arvottamisen piirre, joka on arvioimisen ydin-tehtävä. Arvottamisen lisäksi hankitun tiedon yleistettävyyden on yksi arviointitutkimuksen erityispiirre. Arvioinnilla pyritään tuottamaan tietoa käytäntöön sovellettavaksi suunnittelun ja päätöksenteon tueksi. (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 36–37.)

Ennakoarvioinnille on ainakin kaksi tavoitetta; arvioitavalle ohjelmalle tms. päätökselle asetetut sisällölliset päämäärät ja itse ennakoarvioinnin prosessille kohdistetut odotukset. Usein arvioitavan päätöksen tms. sisällöllisten päämäärien toteutumisen arviointi on vaikeaa. Syitä tähän on useita; pitkäkestoiset vaikutukset ja päämääräksi asetettujen tavoitteiden toteutuminen voi viedä vuosia, vaikutusten mittaaminen saattaa olla vaikeaa tai tavoitteet muuttuvat sen mukaan kuka ne määrittelee ja tavoitteet voivat muuttua toimeenpanon aikana. Usein voidaan myös saada vaikutuksia, joita ei alunperin tavoiteltu. Väliin tulevien ulkoisten tekijöiden vuoksi on myös vaikea sanoa, onko esimerkiksi väestön terveyserojen vähentyminen kyseisen arvioidun päätöksen ansiota vai ei. (Mickwitz 2005, 59; Hakulinen ym. 2003; Seppänen-Järvelä 2003, 19.)

Ennakoarvioinnin vaikuttavuuden tarkastelua *tavoiteltujen tulosten toteutumisen* pohjalta (outcome evaluation) onkin pidetty lähes mahdottomana (Quigley & Taylor 2004; Wismar 2004). Suomessa YVA-menettelyä tutkittaessa on todettu, ettei ennakoarviointi ole luonteeltaan kertavaikutus, vaan näyttää vaikuttavan enemmän suunnittelussa kuin muodollisessa päätöksenteossa ja vaikuttaa ennen kaikkea hankkeen sisällön muotoutumiseen (Jantunen & Hokkanen 2010; Hokkanen & Kojon 2003). Kemmin (2006, 196) mukaan terveysvaikutuksia arvioitaessa ei tule kysyä: ”Hyödyttikö tämä toteutus terveyttä?” vaan: ”Edistikö ennakoarviointi parempaa

päätöstä?” Ennakkoarvioinnin kriteereinä olisivat hänen mukaan, kuinka tehokas se oli tuottamaan tietoa päättäjille, kuinka tarkat ennusteet olivat ja tuliko päätöksentekoprosessi avoimemmaksi ja päättäjiä tukevammaksi. Tämä ajatus terveysvaikutusten *arvioinnin politiikkaan vaikuttamisen tärkeydestä yksittäisten vaikutusten arvioinnin tarkkuuden sijaan* näyttää yleistyvän brittiläisessä ennakkoarviointikeskustelussa (Morgan 2009). Samantyyppinen lähestymistapa on SVA:ssa, jossa ennakkoarvioinnin tärkein anti päätöksenteolle on mahdollisuus esittää vaikutukset sellaisessa muodossa, joka herättää rationaalista keskustelua ja laajentaa yksittäisiä kysymyksiä (Dietz 1987, 58).

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin tavoitteet voidaan jakaa yleisiin (Vanclay 2003b; Turtiainen 2001) ja arviointikohtaisiin tavoitteisiin. Tietoa tavoitteiden toteutumisesta ja vaikuttavuudesta voidaan kerätä esimerkiksi asiakirja-analyysin avulla sekä haastattelemalla osallistujia ennen arviointiprosessia ja sen jälkeen. Lisäksi ennakkoarvioinnin prosessin vaikutuksia voidaan tarkastella lähemmin sen kautta, miten ennakkoarviointi on vaikuttanut päätöksentekoon, oppimiseen tai näkökulmien muuttumiseen (Kauppinen ym. 2006; Wismar 2004). Tässä työssä arviointiprosessille asetettu yleinen tavoite on päätöksenteon tukeminen tiedolla, avoimella prosessilla ja hyvinvoinnin ja terveyden näkökulmalla (hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen näkyminen kuntatyössä ks. esim. Poikajärvi & Perttilä 2006; Helsingin terveyskeskus 2005; Uusitalo ym. 2005).

Soveltuvuutta voi arvioida *vaikuttavuuden* käsitteen kautta, jolloin vaikuttavuudella ymmärretään ennakkoarvioinnille asetettujen tavoitteiden toteutumisen tarkastelua (Vedung 1997, 37–49; Sadler 1996, 37; Sinkkonen & Kinnunen 1994, 79–88). Tavoiteperusteisen arvioinnin ja vaikuttavuuden arvioinnin yhteisenä päämääränä on selvittää ennakkoarvioinnille asetettujen tavoitteiden toteutuminen. Dahler-Larsenin (2005, 19) mukaan vaikuttavuuden arviointi eroaa kuitenkin tyyppillisestä tavoiteperusteisesta arvioinnista mm. sillä, että vaikuttavuuden arvioinnissa tarkastellaan kokonaisvaikutusten sijaan millä edellytyksillä eri tilanteissa voi vaikuttaa. Tavoitteiden tarkastelussa on vaara mm. keskittyä vain toivottujen vaikutusten toteutumisen tarkasteluun (Sinkkonen & Kinnunen 1994, 83–85). Suomessa ympäristövaikutusten arvioinnin vaikuttavuuden arviointia tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta ovat tarkastelleet mm. Hokkanen & Kojo (2003) ja Paldanius ja Tallskog (2007).

Arviointitutkimuksissa vaikuttavuuden rinnakkaiskäsitteitä ovat tehokkuus ja hyöty. Tehokkuus keskittyy asetettujen panosten ja saavutettujen tulosten väliseen suhteeseen ja hyöty ennakkoarvioinnille asetettujen tavoitteiden taustalla olevien tarpeiden ja tuloksista aiheutuvien vaikutusten toteutumiseen. Tehokkuustarkastelu rajataan tämän tutkimuksen ulkopuolelle aiemmin kuvattujen mittaamisen vaikeuden ja tulosten myöhäiseen ilmenemiseen liittyvien syiden vuoksi. Yhteiskunnalle koituvien hyötyjen tarkastelu rajataan myös tämän tutkimuksen ulkopuolelle ennakkoarviointiin liittyvien tarpeiden tarkastelun epäselvyyden vuoksi. (Harrinvirta ym. 1998, 28–30; Sinkkonen & Kinnunen 1994, 85.)

### Arvioinnin lähestymistavat

Edellä tutkimusta on kuvattu toimintatutkimuksena, jonka tehtävänä oli selvittää ennakkoarvioinnin käyttöönottoon liittyviä tekijöitä. Tutkimuksen päätutkimuskysymystä on mahdollista lähestyä myös kehittävän tai prosessiarvioinnin näkökulmasta. Arviointitutkimuksessa nousee esiin kolme pääteemaa, jotka hyvin pitkälle jäsentävät arvioinnin laajaa kenttää. *Positivistinen lähestymistapa* ja kvantitatiivisten menetelmien käyttö tähtää tieteelliseen totuuteen ja hyväksyttävyyteen. *Hermeneuttinen paradigma* pyrkii laadullisen aineiston perusteella ymmärtämään arvioitavaa ilmiötä kontekstuaalisesti. (Majoinen 2001, 69.) Kolmatta paradigmaa voi luonnehtia erilaisten *valintojen paradigmat*, joka Pattonin (1997, 299) mukaan on tarkoituksenmukainen ja käyttäjien näkökulmasta asiaa tarkasteleva ja jonka lähestymistapoja ovat käytännönläheisyys ja tavoitteena hyödyllisyys, relevanssi ja hyväksyttävyys. Tarkoituksenmukaisen toimintatavan käyttäminen tuo tässä tutkimuksessa käytetyn lähestymistavan lähelle realistista arviointia, jossa pyritään huomioimaan kehittämistyön paikalliset olosuhteet ja ymmärtämään kehittämiskumppaneiden toiminnassaan kohtaamat rajoitukset (Anttila 2007; ks. laaja-alaisesta lähestymistavasta myös Vartiainen 2007b; Vartiainen 2001; Patton 1997; Pawson & Tilley 1997; Anttiroiko 1996; Albaek 1995, 14–17; Guba & Lincoln 1989; Patton 1982).

Arviointitutkimuksessa samantyyppiset pääteemat jaetaan *summatiiviseen, ti-livelvollisuusarviointiin, tiedontuotantoarviointiin*, kvantitatiiviseen vaikutusten dokumentointitapaan ja toisaalta *formatiiviseen ja kehittämisarviointiin*. Viimeksi mainitut formatiivisen ja kehittämisarviointi, kuten tässä tutkimuksessa, ovat pääosin kvalitatiivista ja niiden tehtävänä on informaation kerääminen prosessista, toteutuksesta, ongelmista ja edistymisestä. Näin arvioinnilla pyritään myös muuttamaan toimintaa. (Patton 2002, 218; Robson 2001, 83; Chelimsky 1997, 10–18; Sinkkonen & Kinnunen 1994, 99.)

Seppänen-Järvelän (2000) mukaan ulkopuolinen tulos- tai vaikuttavuusarviointi on ongelmallinen, koska se ei huomioi kehittämistyölle tyypillistä etenemistä. Arvioinnin perinteestä löytyy kuitenkin kehittämistyöhön sopivia lähestymistapoja, joille on yhteistä vuorovaikutukseen perustuva vaikuttaminen, osallistuminen, dialogisuus, kontekstionaisuus ja arviointitiedon hyödyntäminen. Tämä työ liittyy *kehittävän arvioinnin* perinteeseen, jossa pyritään toiminnan kehittämiseen ja formatiiviseen arviointiin. Arviointi tehdään ohjelman kuluessa tai kehittyessä ja sitä tehdään organisaatiolle itselleen tarkoituksenaan parantaa arvioinnin avulla toimintaa. Arviointi on usein prosesseihin painottuvaa, yhteisökeskeistä, organisaation tai työyhteisön kehittämiseksi tehtävää arviointia, kuten esimerkiksi toimintatutkimukseen liittyvä arviointi. (Sundquist & Lovio 2006, 44.)

Arvioinnin kontekstisidonnaisuuden vuoksi tulosten yleistettävyys voi toimintakulttuurien ainutkertaisuuden vuoksi olla vaikeaa. Seppänen-Järvelän (2003) mukaan kehittävän arvioinnin ja prosessiarvioinnin sisällöt vastaavat käytännössä toisiaan. Jos voi olettaa, että päätöksentekoprosesseissa on yhteneväisiä piirteitä eri lautakuntien välillä, voi prosessien tarkastelulla parantaa tulosten yleistettävyttä.

*Prosessilähtöisen arvioinnin avulla pystytään paremmin neuvomaan, miten jotakin interventiota voidaan parantaa. Jotta voidaan toimia eteenpäin suuntautuneesti, on katsottava mitkä tekijät vaikuttavat, tässä tapauksessa ennakoarvioinnin toimivuuteen tapausesimerkkien valossa (Dahler-Larsen 2005, 12). Seppänen-Järvelän (2003) mukaan prosessiarviointi perustuu vahvasti tekijöidensä itsearviointiin ja oppimiskokemusten peilaamiseen. Prosessiarvioinnin näkökulmasta tutkimuksessa on kysymys, mitkä tekijät vaikuttavat ennakoarvioinnin käyttöönottoon kuntapäätöksissä. Tällöin esimerkiksi havainnoilla, haastatteluilla ja keskusteluilla voidaan saada tietoa siitä, kuinka kuntatoimijat ovat ennakoarvioinnin kokeneet, millaista merkitystä ja vaikutuksia toimenpiteillä on heille ollut. Seuraavaksi tarkastellaan lähemmin tutkimuksen käytännön toteutusta.*

## 5.2 Tutkimuksen toteutus

### Aineistot tutkimuskysymyksittäin

Metodologisina lähestymistapoina tässä tutkimuksessa on käytetty kehittämistyössä kehittävää arviointia ja toimintatutkimusta erilaisten tapausten kautta. Aineistoina ovat olleet kirjalliset lähteet, haastattelut ja toimintatutkimuksen myötä kertyneet lukuisat keskustelut, palautteet ja muu vuorovaikutus, jota on tapahtunut kehittäjäkollegoiden kanssa eri projekteissa, opettajien, oppijoiden, luottamushenkilöiden, johtavien viranhaltijoiden, työntekijöiden ja kuntalaisten kanssa.

Tutkimuksessa on käytetty useita lähestymistapoja, joita voi tarkastella metodologisena triangulaationa ja aineistotriangulaationa. Laadullisten tutkimusperinteiden ja metodologioiden kirjo on laaja ja ne voidaan nähdä myös limittäisinä (Law 2004, 5; Tuomi & Sarajärvi 2002, 8; Coffey & Atkinson 1996, 6). Seuraava *aineistokuvausluettelo* esittelee tutkimusaineistot tutkimuskysymyksittäin:

*1. Tutkimuskysymys:* Miten ihmisiin kohdistuvat vaikutukset näkyvät suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten (SOVA) arvioinneissa?

Aineistona oli viisi satunnaisesti valittua ennakoarviointia vuosilta 2000–2001, joita tarkasteltiin erillisen arviointikehikon kautta. Tarkastellut ohjelmat oli valittu eri sektoreilta ja aluetasolta. Edustettuina olivat liikenne-, energia- ja metsäsektorit sekä kaavoitus. Mukana oli sekä valtakunnallisia (Energiansäästöohjelma ja Rataverkko 2020 -ohjelma) että alueellisia (Savo-Karjalan tiepiirin tienpidon suunnitelma, Pohjois-Karjalan metsäohjelma ja Etelä-Pohjanmaan maakuntakaava) ohjelmia. Aineistona oli näiden viiden ohjelman vaikutusten arviointiraportteja sekä muita ohjelmiin liittyviä raportteja. (Osa-julkaisu I.)

*2. Tutkimuskysymys:* Millainen on tavanomainen ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi laadun ja vaikuttavuuden näkökulmista?

Yhteistyökumppaneina toimivat Terve Kunta -verkoston kunnat, joissa kehitet-

tiin vuonna 2003 ennakoarvioinnin menetelmiä erilaisissa suunnittelu- ja päätöksentekotilanteissa (Kauppinen & Nelimarkka 2004a):

*Itä-Hämeen kunnat*, kansallinen terveydenhuoltohanke (2002-2003). Kuusi kuntaa (Heinolan kaupunki, Hartola, Sysmä, Pertunmaa, Luhanka ja Joutsa) yhdessä Itä-Hämeen liiton, Päijät-Hämeen sairaanhoitopiirin ja Reumasäätiön sairaalan kanssa kehittivät yhteisiä seudullisia ratkaisuja sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnoissa. IVA:n avulla tarkasteltiin helmikuussa 2003 yhteispäivystyskokeilun vaikutuksia asiakkaiden, henkilökunnan ja kunnan näkökulmasta. Arvioinnin toteutti hankkeen projektipäällikkö tämän tutkimuksen tekijän ja avustavan tutkijan tukemana. Arviointia täydennettiin hankkeen projektiryhmän keskusteluilla ja asiakkaille ja henkilökuntaryhmille suunnatuilla kyselyillä. IVA:a käytettiin päivystyskokeilusta aiheutuvien vaikutusten tunnistamiseen sekä vaikutusten vahvistamis- ja lieventämistoimenpiteiden kartoittamiseen.

*Jyväskylän kaupunki*, sosiaalisen eheyden turvaaminen maankäytön suunnittelun avulla (Mäkäraainen 2005). Hankkeen (2001–2004) tavoitteena oli kehittää sosiaalisten vaikutusten arviointia sisällöllisesti ja menetelmällisesti. Lisäksi etsittiin keinoja ja välineitä kuvata sosiaalista eheyttä elinympäristöjen seuranta kehittämällä. Malli tuotettiin ja testattiin kaupungin palkkaaman projektityöntekijän ja työryhmätyöskentelyyn osallistuneiden kaupungin sosiaali- ja terveystalvelukeskuksen, kaupunkisuunnittelutoimiston, asuntotoimen, ympäristöviraston, opetusviraston ja liikuntapalvelukeskuksen työntekijöiden toimesta. Tämän tutkimuksen tekijä osallistui kouluttajana yhteen työkokoukseen. Sosiaalisten vaikutusten arvioinnista ja elinympäristöjen seurannasta saatuja tietoja käytettiin sosiaalisen eheyden turvaamisen indikaattorityössä, palveluiden suunnittelussa sekä yhdyskuntasuunnittelussa.

*Kajaanin kaupunki*, hyvinvointistrategian toimeenpano. Kaupungin hyvinvointistrategia oli valmistunut vuonna 2001. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen monialainen työryhmä tarkasteli keväällä 2003 strategian toimeenpanon suunnittelun yhteydessä palveluiden tuottamisen mallien (malli 0: lainsäädäntölähtöinen sektoroitu malli, malli 1: sektoripainotteinen sekamalli, malli 2: asiakaslähtöinen malli) vaikutuksia kaupunkilaisten (lapset, työikäiset, ikäihmiset) hyvinvointiin. Tämän tutkimuksen tekijä yhdessä avustavan tutkijan kanssa osallistui kahteen työryhmän kokoukseen, joissa käsiteltiin vaihtoehtoja ja arviointia. Samanaikaisesti kaupungissa valmistellussa hyvinvointikaavassa tehtiin sama tarkastelu. Ennakoarviointia käytettiin kaupungin sisäiseen työhön ja Kainuun hallintomallin kehittämiseen.

*Keravan kaupunki*, työllisyysyksikön toiminnan kehittäminen. Arvioinnissa Keravan työllisyysyksikön työntekijät (työllisyysyksikön päällikkö, työllisyyskoordinaattori, ehkäisevän työn toimikunnan sihteeri, työvalmentaja ja Terve Kunta -verkoston yhdyshenkilö) kuvasivat vaihtoehtoisten mallien avulla yksikön voimavarojen ja menettelytapojen muutosten vaikutuksia. Menettelytapojen vaihtoehtoisia malleja olivat nykyisen kaltainen toiminta, kuntouttavampi tai työllistämiseen tähtäävä toimintatapa, minkä vaikutuksia tarkasteltiin esimerkiksi asiakkaan elämäntilanteeseen ja motivaatioon, perheenjäseniin kohdistuviin vaikutuksiin, ihmissuhteisiin,

toimeentuloon, terveydentilaan ja itsetuntoon. Tämän lisäksi työryhmä tarkastelee vaikutuksia yhteiskuntaan, ympäristöön, kaupungin imagoon ja työllisyysyksiköön itseensä. Tämän tutkimuksen tekijä osallistui yhdessä avustavan tutkijan kanssa yksikön työkokouksiin keväällä 2003, minkä lisäksi yksikön työntekijät työstivät keskenään arviointia. Arviointi toimi tukena työllistymismäärärahojen haussa ja yksikkö käytti sitä myös omien toimintatapojensa jäsentämiseen ja selkiyttämiseen.

*Oulunkaaren seutukunta ja Vaalan kunta*; hyvinvoinnin terveyskeskus (Ylitalo 2005). Seudullisessa (Ii, Yli-Ii, Ylikiiminki, Kuivaniemi, Pudasjärvi, Utajärvi ja Vaala) kehittämishankkeessa etsittiin malleja kunnallisten, alueellisten ja seudullisten palveluratkaisujen löytämiseksi. Arviointi toteutettiin seutukunnallisen hankepäällikön työnä seminaarissa syksyllä 2003. Seminaarissa tehtiin ryhmätyö, jossa hankepäällikön valmistelemia vaihtoehtoja palveluiden toteuttamiseksi (kunnallisesti, alueellisesti, seudullisesti tai kansallisen terveysprojektin mallin mukaisesti) arvioivat kuntien luottamushenkilöjohto, sosiaali- ja terveystoimen virkamiesjohto sekä yhteistyökumppanit. Vaihtoehtojen paremmuutta tarkasteltiin kuntien omien tavoitteiden ja kansallisten hankkeiden tavoitteiden valossa. Hankkeen koulutusosiossa olivat mukana Oulun ammattikorkeakoulu ja Oulun yliopisto, jotka mm. osallistuivat tulevaisuusorientaation luomiseen. Tämän tutkimuksen tekijä osallistui prosessiin kouluttajana.

*Turun kaupunki*, arvioinnin kohteena olivat lähioön mahdollisesti rakennettavan nuorten kokoontumispaikan sijaintivaihtoehdot ja niiden merkitys eri väestöryhmille (lapset, koululaiset, nuoret ja naapurusto) ja toimijoille (poliisi, kiinteistöhuolto, kiinteistölaitos, sosiaali- ja terveystoimi). Lähion kokoontumistilana ollut huvimaja oli purettu vuoden 2002 alussa ja keväällä 2003 tuli ajankohtaiseksi päättää mahdollisen korvaavan tilan järjestäminen lähionuorille. Arvioinnin tekivät Turun ammattikorkeakoulun opiskelijat, jotka haastattelivat alueen väestöryhmiä ja toimijoita kuvaten eri ratkaisuvaihtoehtojen positiivisia ja negatiivisia vaikutuksia. Tämän tutkimuksen tekijä osallistui prosessiin kouluttajana.

Tutkimuksen aineistona käytettiin kuntien prosesseissa syntynyttä materiaalia, kuten raportteja, työpapereita ja muistiinpanoja. Tammi-helmikuun 2004 aikana haastateltiin 19 edellä mainittuihin ennakkoarviointeihin osallistunutta henkilöä. Teemahaastattelut tehtiin puhelimitse, sähköpostitse tai henkilökohtaisesti. Teemahaastattelujen ja aineiston analysoinnin pohjana käytettiin IVA:n toimivuuden tarkasteluun muodostettua kehikkoa. Työkokouksissa ja koulutustilaisuuksissa toteutettiin osallistuvaa havainnointia työskentelyyn liittyvistä tekijöistä. Haastatteluaineistosta tehtiin sisällönanalyysi. (Osa-julkaisu II.)

### 3. *Tutkimuskysymys*: Miten nopea ihmisiin kohdistuvien vaikutusten malli eroaa vastaavista ulkomaisista malleista?

Aineistona oli lokakuussa 2006 toteutettu kirjallisuushaun tulokset. Haku tehtiin Science Direct-, Medline-, Sociological abstracts- ja EBSCOhost-artikkelitietokannoista täydennettynä tietopankkien ja IAIA:n kirjallisuusluetteloilla. Saatua aineistoa täydennettiin ajankohtaisella kirjallisuudella sekä aiheeseen liittyvien en-

nakkoarvioinnin sovellusten tietopankkien (CHETRE Centre for Health Equity Research & Evaluation 2006, WHO 2006 ja National Institute for Health and Clinical Excellence 2006 ja IAIA-lehden) kirjallisuusluetteloilla ja artikkelitietokannoilla.

Haussa käytettiin hakusanoina ”model” sanan yhdistämistä lyhenteisiin ”HIA” ja ”SIA” etuliitteitä ”rapid” ja ”mini” sekä hakusanaa ”rapid appraisal.” Haku rajattiin korkeintaan kymmenen vuotta vanhoihin julkaisuihin. Hausta ja kirjallisuusluetteloista esiin tulleista julkaisuista valikoitiin lopulliseen otokseen otsikon tai, milloin mahdollista, tiivistelmän avulla mallien kuvauksia. Löydettyjen mallien luetteloa täydennettiin lähdeviitteiden avulla sekä jo tiedossa olleella kirjallisuudella. Malleja löytyi yhteensä 13 kappaletta. (Osa-julkaisu III.)

4. *Tutkimuskysymys:* Mitkä tekijät edistävät tai heikentävät ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointimallin mahdollisuutta toimia lautakuntapäätösten tukena?

Tausta-aineistona toimivat Stakesin Terveystieteiden edistämisen paikalliset rakenteet ja johtaminen kunnissa (TEJO) -projektin yhteistyökuntien (Kauniainen, Muurame, Oulu, Närpiö, Salo, Kuusiokunnat (Alavus, Kuortane, Lehtimäki, Soini, Töysä ja Ähtäri) kanssa tehty kehittämistyö. Tutkimuskysymyksen tarkemmaksi aineistoksi valikoitui Salon ja Kauniaisten vuoden 2007 keväällä toteutetut viisi lautakuntaesitystä ja 15 haastateltua valmistelijaa, esittelijää tai luottamus henkilöä, asiakirjat (lautakuntien esityslistat, pöytäkirjat ja ennakkoarviointimateriaali) sekä lautakuntien esittelytilanteen nauhoitukset sekä valmistelijoiden päiväkirjat.

*Kauniaisten liikuntalautakunta*, päätös vuoden 2008 tavoitteista. Lautakunnassa on yli 10 vuotta nostettu esiin SUVA-asiaa ja kaksi haastateltavaa vertasikin IVA-toiminnan aloittamista SUVA:n kokemuksiin. Aikaisemmin lautakunnassa on käsitelty yksi onnistuneeksi kuvattu ennakkoarviointi. Vaikutusten arvioinnin esittely jäi ensimmäisen tavoitteen käsittelyyn, eikä koko ennakkoarviointia käyty läpi esittelijän suunnitelmista huolimatta. Esitys palautui valmisteltavaksi, keskustelussa huomio kiinnittyi tavoitteiden tarkentamisvaatimukseen.

*Kauniaisten sosiaali- ja terveyslautakunta*, päätös liittymisestä Terve Kunta -verkostoon. Aikaisemmin yhtä kokeilua lukuun ottamatta lautakuntatyöskentelyyn ei oltu liitetty ennakkoarviointia. Esittelyssä kuvattiin ennakkoarvioinnin tausta ja esityksen vaihtoehtoiset vaikutukset. Esitys hyväksyttiin.

*Salon perusturvalautakunta*, koululaisten iltapäivätoiminnan järjestäminen. Yhtä aikaisempaa onnistuneeksi kuvattua kokeilua aikaisemmin ei ole vertailu vaihtoehtoja niin kuin nyt. Esittelijä kuvasi lautakunnalle iltapäivätoiminnan järjestämisen vaihtoehtot, esittelyä ei nauhoitettu. Keskustelu oli hyvin lyhyt ja esitys hyväksyttiin viittaamatta ennakkoarviointiin.

*Salon perusturvalautakunta*, vanhusten siivoustyön palveluseteli. Palveluseteli- asia käsiteltiin ennen iltapäivätoiminnan esitystä. Esittelijällä ei ollut aiempaa kokemusta ennakkoarvioinnista. Esittelyä ei nauhoitettu, esittelijän mukaan esittelyssä ei viitattu ennakkoarviointiin. Käsittelyn aikana ei viitattu ennakkoarviointiin. Asia palautettiin valmisteluun muun muassa asiakkaiden sosioekonomisten ominaisuuksien tarkentamiseksi.



*Salon tekninen lautakunta*, kaavoituksen käynnistämispäätös. Lautakunnassa oli käsitelty lakisääteisiä ennakoarviointia kaavoitus- ja YVA-asoiden yhteydessä. Valmistelijat olivat tottuneita YVA- ja kaava-arviointien tekijöitä. Aiemmin oli tehty yksi vapaaehtoinen IVA. Esittelyssä oli paljon keskustelua arvioituista vaikutuksista. Esitys palautettiin valmisteluun teknisen virheen vuoksi.

Projektiin valikoituneilla kunnilla oli voimakas kehittämisorientaatio ja ne olivat siten mahdollisia vapaaehtoisia ennakoarvioinnin testajia ja kehittämiskumppaneita. Kunnat valitsivat itselleen ajankohtaisen suunnitelman tai valmisteltavan päätöksen, johon vaikutusten ennakoarviointia haluttiin soveltaa. Kaikissa kunnissa toimi työryhmä, joka vastasi IVA:n toteuttamisesta ja sisällöllisestä asiantunteuksesta. Terve Kunta -verkostossa ennakoarvioitavan päätöksen valinnan suoritti terveyden edistämisen yhdyshenkilö usein kunnan yhteistyöryhmän kanssa. TEJO-projektissa lautakuntapäätökset valikoituivat projektikoordinaattorin ja kunnan ohjausryhmän valinnan tuloksena.

Silloisessa Stakesissa projektien läpivientiin osallistui tämän tutkimuksen tekijän lisäksi avustava tutkija, joka osallistui kuntien IVA-prosesseihin eri tavoin. Osassa kunnista (Kerava, Kajaani) annettiin IVA-koulutusta ja tuettiin menetelmällisissä kysymyksissä. Joissakin kunnissa (Jyväskylä, Itä-Häme ja Oulunkaari) prosessi eteni sitä varten palkatun työntekijän vetämänä, jolloin tutkijoiden roolina saattoi olla vain koulutuksen toteuttaminen tai osallistuneiden haastattelut. Turun ennakoarvointi toteutettiin ammattikorkeakoulun kurssin harjoitustyönä ja jossa paikallinen Terve Kunta -verkon terveyden edistämisen yhdyshenkilö osoitti ennakoarvioinnin kohteen. TEJO-projektissa Salon kaupungissa voimakkaana muutosagenttina oli ammattikorkeakoulu ja Kauniaisissa projektikoordinaattorilla oli merkittävä rooli. Tutkijat osallistuivat Salossa ammattikorkeakoulun järjestämän koulutuksen toteuttamiseen. Kauniaisissa tämän tutkimuksen tekijä osallistui koordinaattorin järjestämän koulutuksen toteutukseen. (Osa-julkaisu IV ja V.)

### Aineiston käsittelytavat

Kuntiin kohdistuvaa aineistoa on kerätty aineisto- ja tutkijatriangulaation näkökulman mukaisesti useammasta lähteestä. Useita aineistoja kerättiin, koska yksittäisellä aineistolla ja tutkimusmenetelmällä oli vaikea saada kattavaa kuvaa tutkimuskohteesta ja useammalla menetelmällä oli mahdollista korjata tätä luotettavuusongelmaa. (Hirsjärvi & Hurme 2006; Eskola & Suoranta 1998, 69.)

Yksi valmiiden aineistojen luokka oli *organisaatioiden asiakirjat*, kuten lautakuntien esityslistat ja pöytäkirjat (osa-julkaisu I, II ja IV). Materiaalina ovat olleet ennakoarvointiprosessin käynnistämiseen liittyvät asiakirjat ja päätökset, joihin ennakoarvointi on liitetty (esittelymateriaali, liitteet ja pöytäkirjat). Tarkastelun kohteena olivat ennakoarvioinnin dokumentointitapa ja ennakoarvioinnin sisältö, laajuus ja tarkkuus. Asiakirjat taustoittavat ja ankkuroivat virallisina dokumentteina ennakoarvointiprosessit kunnan viralliseen päätöksentekoon. Dokumenttien antama kuva toiminnasta jää kuitenkin puutteelliseksi, jolloin tarvitaan muita keinoja kokonaisuuden ymmärtämiseksi. (Robson 2001, 153; Uusitalo 1991, 96.)

*Teemahaastatteluissa* aihepiirit oli etukäteen määrätty (osa-julkaisu II, III ja IV). Menetelmästä puuttui kuitenkin strukturoidulle haastatteluille tyypillinen kysymysten tarkka muotoilu ja haastatteliija/haastattelijat reagoi keskustelun edetessä tarkentavilla kysymyksillä ja palaamalla annettuihin vastauksiin. Teemahaastattelurunkojen kokoamisessa käytettiin omaa kokemusta. Pyrkimys aineistolähtöiseen analyysiin on jättänyt suuren väljyyden haastattelujen toteuttamiseen. Haastattelujen teemoja olivat haastateltavan kokemus valmistelusta ja asian käsittelystä, ennakkoarvioinnin vaikeuksista ja helppoudesta sekä ennakkoarvioinnin hyödyllisyydestä ja toteutettavuudesta. Haastatteluihin liittyi myös kehittämiskysymyksiä, joilla ohjattiin haastateltavaa pohtimaan toiminnan kehittämistä ja oman työn muutosta. Kehittämiselementti siirtää työtä ulkoisesta arvioinnista kohti sisäistä ja kehittävää arviointia. (Seppänen-Järvelä 2003; Syrjälä ym. 1996, 136–138.)

Haastatteluaineistoja oli kaksi: Terve Kunta -verkoston kehittämistyön jälkeen keväällä 2003 ja TEJO-projektin yhteydessä keväällä 2007. Kaikki teemat käytiin haastateltavien kanssa läpi, mutta niiden järjestys ja laajuus vaihtelivat eri haastatteluissa. Terve Kunta -verkoston haastatteluissa haastattelijoina toimivat molemmat tutkijat. Haastatteluja ei nauhoitettu, mutta haastattelijat tekivät omat muistiinpäronsa, joita vertailtiin ja joista nostettiin esiin analyysissä esiin nousseiden teemojen pohjalta oleellisia huomioita (19 valmistelijan, arviointiin osallistuneen asiantuntijan tai osallisen haastattelua). TEJO-projektin lautakuntapäätöksiin liittyvien ennakkoarviointien nauhoitetut haastattelut teki tämän tutkimuksen tekijä (15 valmistelijan, esittelijän tai luottamushenkilön haastattelua).

Tutkimuksen analyysissä pyrittiin aineistolähtöisyyteen. Aineistolähtöisessä analyysissä analyysiyksiköt eivät ole etukäteen sovittuja tai harkittuja. Aineistolähtöisessä analyysissä tutkija lukee tekstiään useampia kertoja ja katsoo millaisia mahdollisia koodauksia aineistosta nousee esiin. Koska tämä on tutkijan oma konstruktio, tapa on sekoitus tutkijan ennakkoluuloja ja aineiston tulkintaa. Tietty ennakkoletus ohjaa tutkijan koodausta ja koodiluettelo muuttuu koko koodauksen ajan. Takana on ajatus siitä, että ei ole olemassa objektiivisia havaintoja sinällään, vaan tutkimuksen aikaisemmat vaiheet käsitteiden, tutkimusasetelman ja menetelmien suhteen vaikuttavat tuloksiin. Tätä analyysiin vaikuttamista on tässä tutkimuksessa pyritty vähentämään tiedostamalla tutkijan ennakkokäsitykset ennakkoarvioinnin soveltuvuudesta, tutkijan asemasta kehittämiskumppaneihin nähden ja omasta roolistaan kehittämistyön käynnistäjänä, osallisena ja sen raportojana. Aineistolähtöisen analyysin ongelmia voi pyrkiä ratkaisemaan teoriasidonnaisella analyysillä, jossa teoria voi toimia apuna analyysin etenemisessä ja aikaisempi tieto ohjaa tai auttaa analyysiä, mutta aiemman tiedon rooli ei ole toimia teorian testaajana vaan uusien ajatusurien avaajana (Tuomi & Sarajärvi 2002, 98–99; Eskola & Suoranta 1998, 19, 153–7; Anttiroiko 1996; Grönfors 1985, 30.)

Nauhoitetut haastattelut jäsennettiin sisällönanalyysin avulla. Haastattelujen nauhoitukset litteroitiin usean kuuntelukerran jälkeen jättäen kuitenkin pois toistot, puhekieliset sidossanat ja selvästi haastattelun ulkopuolelle polveillut keskustelu. Useamman lukukerran jälkeen litteroidusta aineistosta poimittiin tunnistettuja

teemoja, joita ryhmiteltiin tyyppitelemällä. Litteroitu haastattelumateriaali pelkistettiin erikseen viranhaltija- ja luottamushenkilöryhmittäin hyötyjä, esteitä ja muutosta kuvaaviksi kokonaisuuksiksi. Kunkin kokonaisuuden ilmauksia ryhmiteltiin edelleen samankaltaisuuksia etsien niin, että saatiin esimerkiksi luottamushenkilöiden samankaltaisista hyödyn kokemisen ilmauksista alaluokkia, joille annettiin nimiksi esimerkiksi ”pohja keskustelulle, pistää miettimään”, ”tuo vaihtoehtoja” ja ”tuo vaikutuksia.” Alaluokkia yhdisteltiin edelleen muodostamalla niistä yläluokkia, esimerkiksi edellisistä alaluokista syntyy yläluokka ”materiaalia arvottamiseen”, joka on edelleen osa kokoavaa yläluokan ”helpottaa päätöstilannetta” -käsitettä. (Hirsjärvi & Hurme 2006; Patton 2002, 453; Kyngäs & Vanhanen 1999, 5–7; Eskola & Suoranta 1998, 175, 182).

Arviointiprosesseja kuvattiin myös tiivistämällä tapauskohtaisesti eri haastattelut ja lautakuntatyöskentelyn litteroinnit tapauskuvauksiksi, joihin liittyi arvioinnin taustatekijöiden kuvausta. Kokonaisuuksien muodostamista jatkettiin myös tyyppitelemällä erilaisia tapoja suhtautua ennakoarviointiin sekä haastateltavien prosessiin kohdistuvia odotuksia.

Lautakuntatyöskentelyn ja ennakoarviointityön *havainnointi* ja ennakoarviointityöhön *osallistuminen* tuotti myös materiaalia tutkimukseen (osa-julkaisu II–IV). Tutkijat toimivat kunnissa prosessikonsultteina osallistuen erisuuruksilla panoksilla eri kunnissa arviointityön suunnitteluun ja toteutuksen tukemiseen. Projektikokousten, koulutustilaisuuksien ja palautetilaisuuksien jälkeen kerätyistä havainnoista keskusteltiin eri toimijoiden kesken ja niitä käytettiin välittömän palautteen muodossa ajankohtaisen kysymyksen ratkaisemiseen ja toiminnan kehittämiseen. Tämän lisäksi osallistuminen ennakoarviointiprosesseihin Terve Kunta-verkoston piloteissa lisäsi tutkijan ymmärrystä IVA:n soveltuvuuteen vaikuttavista tekijöistä.

Havainnointia on käytetty tarkasteltaessa sekä käyttäytymistä että kielellisiä ilmenemisiä. Havainnointi voi olla sekä ei-reaktiivista tai, kuten tässä tapauksessa, reaktiivista, havainnoitava kohde on tietoinen havainnoinnista. Havainnointi sopii erityisen hyvin vuorovaikutuksen analyysiin. Tutkija tekee havainnot kohteen työskentelystä ja kirjaa havainnot analysointia varten. (Hirsjärvi & Hurme 2006, 38; Eskola & Suoranta 1998, 103; Grönfors 1985, 90–91.)

Osallistuvan havainnoinnin pitäisi mahdollisimman vähän vaikuttaa tutkimansa yhteisön elämään ja tapahtumien kulkuun (Eskola & Suoranta 1998, 101), mikä käytännön toimintatutkimuksessa ole kuitenkin mahdollista. Kehittämistyössä tavoitteena on vaikuttaa yhteisöön, tässä tapauksessa kunnalliseen hallintoon niin, että he kokeilivat ja kehittivät edelleen tässä tutkittavaa mallia. Tämä tapahtui vuorovaikutteisesti koko prosessin ajan sekä työkokouksissa, koulutustilaisuuksissa että palautetilanteissa.

Valmistelijan/esittelijän *päiväkirjaa* käytettiin lautakuntapäätösten valmistelun dokumentoimiseksi (osa-julkaisu IV). Päiväkirjan avulla pyrittiin dokumentoimaan valmistelijan mahdollisimman autenttiset huomiot prosessin kulusta; ennakoarvioinnissa käytetyistä työvaiheista, ajasta ja yhteistyökumppaneista ja omista mieliku-

vista, joita työn eri vaiheet hänessä herättivät. Päiväkirjaa varten valmistettiin puolistrukturoitu kirjaamismalli, johon oli mahdollista kirjata ennakoarvioinnin eri vaiheissa muistiinpanoja.

Henkilökohtaisia asiakirjoja käytettiin muulla tavoin kerätyn aineiston rinnalla. Niillä tarkoitetaan sellaisia primaarisia asiakirjoja, jotka olivat kohderyhmän omaa tuotantoa. Usein tämäntyyppisiä muistiinpanoja käytetään esimerkiksi silloin kun kohderyhmään ei ole mahdollista saada suoraan kosketusta prosessin eri vaiheissa. Tässä työssä päiväkirjoja käytettiin, jotta olisi saatu tutkittavan prosessin eri vaiheiden tapahtumat mahdollisimman tarkasti ja autenttisesti heti niiden tapahtumahetken jälkeen dokumentoitua myöhempää prosessin analysointia varten. Päiväkirjan toivottiin myös auttavan valmistelijaa reflektoidaan omaa työtään ja puntaroimaan kokemuksiaan. Valitettavasti tavoite jäi puolinaiseksi, sillä vain kaksi valmistelijaa palautti päiväkirjan. (Seppänen-Järvelä 2003, 36; Robson 2001, 134; Grönfors 1985, 125.)

## 6 Tulokset

### 6.1 Arviointi ohjelmissa (osajulkaisu I)

Tutkituissa suunnitelmien ja ohjelmien ennakoarvioinneissa ei yhtä ohjelmaa lukuun ottamatta käytetty sosiaali- ja terveysalan asiantuntemusta. Asiantuntemuksen ja sosiaaliseen ja terveyteen liittyvien tavoitteiden puuttuminen vaikuttivat siihen, kuinka paljon ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia ohjelmien ennakoarvioinneissa tunnistettiin ja niitä arvioitiin.

Syynä sosiaalisen ja terveyden asiantuntemuksen puuttumiselle saattoi olla valmiiden yhteistyöverkkojen puuttuminen ja kaikkien alojen, myös sosiaali- ja terveysalan vaikeus nähdä eri ohjelmien merkitys hyvinvoinnille ja terveydelle. Syntyi vaatimus ohjelmien silloista toteuttamistapaa monialaisemmalle prosessille. Ihmisiin kohdistuvien tavoitteiden asettaminen ohjelmissa sen sijaan toi sosiaalisen ja terveyden tarkastelun piiriin. Aineiston mukaan tavoitteiden toteutumisen ulkopuolisia vaikutuksia ei pystytty tunnistamaan.

Ihmisiin kohdistuvat vaikutukset tunnistettiin pääosin asiantuntijatyönä eikä ohjelmatyön aikana toteutettu uusia selvityksiä. Tarkastellut vaikutukset olivat ympäristöterveyteen ja lupamenettelyn ehtoihin liittyviä vaikutuksia. Sosiaalisina vaikutuksina käsiteltiin asukkaiden alueellista ja sosiaalista tasa-arvoa. Eri väestöryhmien huomioiminen oli vähäistä ja vaikutusten kohdentumista arvioitiin vain harvojen ryhmien osalta. Yleisimmin arvioinnissa tarkasteltiin vaikutuksia eri liikukumimuotojen käyttäjien kannalta. Tasa-arvon käsittely jäi usein maininnaksi siitä, että toimenpide heikentää tai parantaa tasa-arvoa. Paikallisten talousvaikutusten yhteydessä tuotiin vain harvoin esille talouden kanssa kilpailevia muita intressejä, kuten virkistysarvoja ja niiden menettämisen uhkaa. Vaikutukset ja toimenpiteet saatettiin sekoittaa keskenään niin, että vaikutuksina lueteltiin erilaisia toimenpiteitä, joiden vaikutuksia ei kuitenkaan arvioitu.

Miten vaikutuksia sitten oli tarkasteltu tavoitteiden, osallistumisen ja havainnollistamisen kautta? Ohjelmien tavoitteiden ja toimenpiteiden välinen yhteys saattoi jäädä epäselväksi. Ohjelmille oli saatettu asettaa useita erilaisia tavoitteita, mutta esitettyjen toimenpiteiden tavoitteita toteuttava mekanismi jäi kuvaamatta. Tavoitteisiin liittyvä toinen vaikeus liittyi eritasoisten tavoitteiden yhdistämiseen. Yleisten, ylhäältä päin annettujen tavoitteiden konkretisoiminen ja mahdollinen yhdistäminen paikallisen tason tavoitteiden kanssa näytti tuottavan hankaluuksia. Tavoitteet keskittyivät usein ohjelmaa valmisteleavan toimialan politiikkoihin. Muiden alojen tavoitteiden puuttuminen saattoi estää ylihallintokuntaisten vaikutusten tunnistamista ja vähentää mahdollisuutta tunnistaa tietyn ohjelman mahdollisuuksia tukea muiden hallinnonalojen tavoitteita.

Vaikutusten arviointiin osallistui pääasiassa ohjelman sisältöalasta vastaavan alan asiantuntijoita, ministeriöiden tai aluehallinnon edustajia eikä vaikutusarvioinnin käyttöönotto näyttänyt stimuloineen uudenlaisia yhteistyösuhteita. Vakiintu-

neessa ohjelmatyössä vaikutuksen kohteena olevan väestön tai väestöryhmien osallistumismahdollisuudet eivät näyttäneet parantuneen.

Havainnollistamisessa keskityttiin nykytilan kuvaamiseen. Käytetyt kartat, taulukot ja vuokaaviot olivat poikkileikkauksia nykytilasta. Päästömallinnuksien graafiset esitykset olivat tulevaisuuden kehityksen yleisimpiä havainnollistamiskeinoja. Ohjelman toimenpiteistä aiheutuvien vaikutusten havainnollistaminen osoittautui vaikeaksi. Tässä yhteydessä tuli esiin vaikutusten arvioinnille tyypillinen ongelma; kuinka erottaa ohjelman vaikutukset yleisestä yhteiskunnallisesta kehityksestä? Vaikutusten havainnollistaminen jäi melko vähäiseksi, sitä pyrittiin tekemään pääosin taulukoiden avulla.

Suunnitelmien ja ohjelmien ennakoarvioinneissa toteutui sektoroitunut toimintatapa, jossa ei ole ollut tapana laajentaa asiantuntijuutta, pohtia ylihallintokuntaisia tavoitteita, vaikutuksia tai havainnollistamalla tukea asukkaiden tai muiden alojen osallistumista. Tämä toimintatapa näytti estävän ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia.

## 6.2 Arviointi laadun ja vaikuttavuuden näkökulmista (osajulkaisu II)

Terve Kunta -verkostossa tehdyssä pilottitutkimuksessa ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointeja sovellettiin hyvin erilaisiin valmisteltaviin päätöksiin useista eri syistä. Usein valmisteltavat asiat sisälsivät poliittisesti ristiriitaisia tavoitteita, jolloin näitä ristiriitoja haluttiin käsitellä vaihtoehtotarkastelun avulla. Onnistuakseen ennakoarviointitoiminta vaatii yksittäisen arvioijan tai arviointiryhmän toiminnan lisäksi koko organisaatiolta kykyä muuttaa vakiintuneita toimintatapoja.

Ennakoarvioinnille asetetuista yleisistä tavoitteista yhteistyökunnissa korostui IVA:n käyttö:

- tiedon lisäämiseksi päätösten vaikutuksista,
- sovittamaan ristiriitaisia näkemyksiä ja tavoitteita,
- voimaantumisen välineenä.

Osallistumisen lisääminen ja herkkien väestöryhmien tukeminen jäivät arviointiprosesseissa vähemmälle huomiolle.

Valmistelun muotoutumiseen ja päätöksentekoon ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi vaikutti haastateltavien mukaan suunnittelua avaavasti. Useissa kunnissa todettiin, että vaihtoehtojen tarkastelu oli ennakoarvioinnin tuoma suurin lisäarvo. Tietopohjan paranemisella jäsennettiin erilaista tietoa ja kokemuksia. Osalliset myös sitoutuivat valmisteltavaan prosessiin, ohjelman toimeenpanoon ja päätökseen.

Sitoutumisen tueksi tarvittiin yhteistä keskustelua, jonka avaajana ja jäsentäjänä ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi toimi. Ennakoarvioinnin nähtiin myös voimaannuttaneen prosessiin osallistuneita. He saattoivat nähdä oman työn ja

yleisten tavoitteiden välisen yhteyden aiempaa paremmin. Heille avautui mahdollisuus ottaa kantaa aikaisemmin hahmottumattomiin ongelmiin ja he kokivat voivansa itse vaikuttaa tapahtumien kulkuun. Vaikutusten arviointi jäi enemmän valmistelun välineeksi, eikä sillä ollut ratkaisun valintaan suoraa yhteyttä. Syynä tähän saattoi olla, että monessa yhteistyökunnassa ennakkoarviointi ei päättynyt selkeään päätöksentekotilanteeseen, vaan päätöksenteko saattoi jakaantua laajalle sekä ajallisesti että eri toimijoiden vastuulle.

Oppimista ja näkökulmien muuttumista haastateltavat kuvasivat kolmella tavalla. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin soveltaminen auttoi osallistujia tuntemaan kohteena olevan asian monipuolisemmin ja tarkastelemaan sitä uusista näkökulmista. Esimerkiksi oman työtavan tarkempi reflektointi saattoi auttaa huomaamaan sellaisia tilanteita, joissa toiminnan tavoitteeksi asetettu yksilökeskeisyys ei aina toteutunutkaan. Toiseksi eräs keskeisistä opeista ennakkoarviointiin osallistuneille oli, että ennakkoarviointia voidaan soveltaa kaikenlaiseen suunnitteluun ja sisällöltään erityyppisten asioiden arviointiin. Ennakoiva lähestymistapa voitiin ymmärtää kiinteäksi osaksi jokapäiväistä elämää. Näin ennakkoarvioinnin merkitys erillisenä menetelmänä vähenee ja siitä tulee vakiintunut tapa tehdä omaa työtä. Kolmanneksi kuntien toimijat tunnistivat vuorovaikutuksen ja yhteistoiminnan merkityksen omassa työssään. Haastatellut saattoivat kokea, että yhteinen pohdinta paransi lopputulosta. Lisäksi osallistujien oma ajattelu saattoi muuttua heidän tustuessaan toisten näkökulmiin ja perusteluihin.

### 6.3 Nopean IVA:n erot vastaavista ulkomaisista malleista (osajulkaisu III)

Kirjallisuustutkimuksen tulosten mukaan useimmin ulkomaisia nopean terveysvaikutusten arvioinnin malleja määritellään siihen käytetyn ajan, uuden tiedon käytön ja tekijöiden määrän mukaan. Yhteistä eri nopean ennakkoarvioinnin malleille on, että ne ovat kaikissa suhteissa tavanomaista ennakkoarviointia oleellisesti kevyempiä.

Nopea IVA-malli hyödyntää siihen osallistuneiden tietoja ja kokemuksia, eikä uutta tietoa arvioinnin kohteesta kerätä erikseen. Tämä on yhteistä suomalaisessa ja useimmissa ulkomaisissa malleissa. Vaikutusten tarkistuslistoja käytetään usein ulkomaisissa ennakkoarvioinneissa. Erilaiset listat sopivat myös Suomeen ja niitä on olemassa useita erilaisia. Yksittäistä tarkistuslistaa ei nopean IVA-mallin yhteydessä kuitenkaan esitellä. Mallia soveltavat kunnat määrittävät omista lähtökohdistaan heille soveltuvan tavan tunnistaa vaikutuksia.

Tutkimuksessa kehitetty nopea ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi eroaa ulkomaisista esimerkeistä erityisen nopean toteutuksen ja vaihtoehtojen tarkastelun suhteen. Usein ulkomaisissa malleissa toteutetaan puolen päivän tai päivän kestävä työkokous, jossa ennakkoarviointi toteutetaan ryhmätyömenetelmin. Tässä kehitetty sovellus keskittyy viranomaisvalmisteluun ja valmisteluun liittyvien työ-

kokousten aikana tehtävään arviointiin sekä lautakuntatyöskentelyyn. Yhteistä malleille on pitäytyminen olemassa olevan tiedon hyödyntämisessä sekä suhteellisen rajoitettu osallistuminen.

Ero tässä tutkimuksessa kehitetyn mallin ja ulkomaisten mallien välillä on vaihtoehtojen olemassaolo ja edellä kuvattu integroiminen päätöksentekoon. Ennakoarviointi on ulkomailla luonteeltaan pitkälti vaihtoehtotonta suositusten antamista ja päätösehdotuksen negatiivisten vaikutusten tunnistamista ja niiden lieventämistä. Suomessa YVA-lain hengessä etsitään aktiivisesti vaihtoehtoisia ratkaisuja ja päätösehdotus perustuu arvioinnin kuluessa muotoutuneille käsityksille eri vaihtoehtoista.

## 6.4 Lautakuntapäätösten arviointi (osajulkaisut IV ja V)

Neljännessä osajulkaisussa haastatteluaineiston pohjalta kuvattiin neljän lautakunnan erilaisia tapoja suhtautua ennakoarviointiin. Aineiston perusteella viranhaltijoista voitiin tunnistaa kolme suhtautumistyyppiä (ennallaan pitäjät, varautuneet pilotoijat ja innostuneet käyttöönottajat). Tyypittely tehtiin sen mukaan, kuinka he suhtautuivat tekemäänsä ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointiin. Lisäksi arvioitiin heidän tunnistamiensa ennakoarvioinnin käytön hyötyjen ja esteiden lukumäärä ja sisältö. Samalla tavoin luottamushenkilöt voitiin jakaa myönteiset hyödynnäkiäjät, passiiviset epäilijät ja kielteiset tietäjät -tyyppeihin (Taulukko 3).

Viranhaltijatyyppien näkemyksiä IVA:n hyödyistä ja esteistä		
<b>Innostuneet käyttöönottajat</b> – esittelijöiden tekniset osaamispuutteet – vieras toimintatapa + helpottaa valmistelua + lisää vuorovaikutusta + helpottaa toimeenpanoa + ei lisää työtä	<b>Varautuneet pilotoijat</b> – hämmentää luottamushenkilöitä – esittelijän henkilökohtaiset ominaisuudet – keskustelematon kulttuuri + tiivistää tietoa + helpottaa konsultointia	<b>Ennallaan pitäjät</b> – lisätyötä, hyvä valmistelu toteutuu muutenkin – esittelijän ennakkokäsitkset – luottamushenkilöt irtävät lisätyöstä tai hämmentyvät arvioinnista + helpottaa ristiriitaisten asioiden sovittelua
Luottamushenkilötyyppien näkemyksiä IVA:n hyödyistä ja esteistä		
<b>Myönteiset hyödynnäkiäjät</b> + niin hyvä että tulisi aina olla pohjana esittelyssä + arvottamisen apu + lisää asukas/asiakasnäkökulmaa + lisää yhteistyötä – kunnan toimintakulttuuri, kuten etukäteen tehdyt päätökset	<b>Passiiviset epäilijät</b> + helpottaa valmistautumista + helpottaa vuorovaikutusta ja luottamusta – subjektiivisuus on heikkous – voi vääristää valmistelua	<b>Kielteiset tietäjät</b> – saavat tiedon muuta kautta – ei lisähyötyä keskustelusta, vaikutuksista tai vaihtoehtoista – hidastaa valmistelua – lisätyötä itselle + tuo lisää tietoa maallikkoedustajille

**Taulukko 3.** Yhteenveto viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden tyypillisistä tavoista suhtautua ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointiin.



Viranhaltijoiden ja päättäjien ennakoarvioinnille asetettuja odotuksia voi peilata niiden toteutumismahdollisuuksiin; Haluttuihin objektiivisiin arvioihin, jotka tukisivat rationaalista päätöksentekoa, ei ole mahdollisuutta ratkaisujen ja vaikutusten epätarkkuuden vuoksi. Vain selkeyttävä ja jäsentävä arviointi ovat mahdollisia ilkeittä ongelmia sisältävässä valmistelussa (Taulukko 4).

	<b>Tarkat arvioitavat asiat</b>	<b>Epätarkat arvioitavat asiat</b>
Tietoperusteinen prosessi	1 "Objektiivinen arvio" yksiselitteiset vaihtoehdot selkeät vaikutukset	2 "Selkeyttävä arvio" epäselvät vaihtoehdot selkeät vaikutukset
Arvoperusteinen prosessi	3 "Arvottava arvio" yksiselitteiset vaihtoehdot epätarkat vaikutukset	4 "Keskustelua jäsentävä arvio" epäselvät vaihtoehdot

**Taulukko 4.** Valmisteltavien asioiden ja IVA:n odotusten jako sekä mahdollisuudet vastata odotuksiin.

Tässä tutkimuksessa testattu nopea ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi-malli oli haastattelujen perusteella teknisesti toimiva ja nopea tapa tuottaa ja jäsentää vaikutustietoa. Ennakoarvioinnit tehtiin usein parityönä, mikä koettiin erityisen antoisaksi. Haastattelujen mukaan käyttöönottoon vaikuttavista tekijöistä ammatillisten resurssien puute ei välttämättä ole merkittävin käyttöönoton este. Käyttöönoton esteet saattavat liittyä ammatillista osaamista enemmän työkuultuuriin muuttumiseen ja muuttuvaan työorientaatioon, tulevaisuusnäkökulmaan, vaihtoehtojen julkiseen käsittelyyn ja vaikutusten tunnistamiseen. Organisaation selkeä päätös käyttöönotosta, käytön ja toimintatapojen kuvaus tukisivat prosessin käyttöönottoa.

Kunnan poliittinen kulttuuri ja työkuultuuriin liittyvät seikat nähtiin lähes yksinomaan IVA:n käyttöönottoa estävinä tekijöinä. Perinteiset työtavat, halu roolien säilyttämiseen ja valtakysmykset näyttivät voimakkaimmin estävän organisaation tai työntekijöiden ammatillisen kehittämisen.

*Osajulkaisun numero V* tulosten mukaan ennakoarvioinnit liitettiin esittelyaineistoon ja ne olivat luottamus henkilöiden käytettävissä päätöstä tehtäessä. Koottuun tietoon viitattiin esittelyissä ja keskusteluissa. Materiaalia käytettiin eri tavoin, kuten muuttamaan päättäjien ajattelutapoja ja nostamaan uuden asian, toimintatavan tai vaihtoehdon huomioarvoa. Ennakoarviointiaineisto näytti antavan mahdollisuuden vaikuttaa enemmän asenteisiin ja tietoisuuteen vaikutuksista kuin suoraan päätöksiin (Taulukko 5).

Tutkituissa lautakuntaesityksissä IVA toteutettiin pääsääntöisesti muutaman ihmisen toimesta muutaman tunnin aikana. Vaikutuksia kuvattiin ja vaihtoehtoja perusteltiin pääsääntöisesti laadullisesti. Muista tutkituista ennakoarvioinnin periaatteista tiedon eettisen käytön ja osallisuuden voitiin katsoa toteutuneen ottaen huomioon valmisteluun käytettyjen resurssien määrän. Systemaattisen toiminnan, johon arviointitaulukon käyttö ohjasi, voi olettaa lisänneen tiedon eettistä käyttöä. Samoin vaihtoehtojen läpinäkyvä tarkastelu ja sekä positiivisten että negatiivisten

vaikutusten tarkastelu vähensi tiedon väärinkäyttöä. Valmistelun sisäinen konsultointi parani ja luottamushenkilöillä oli käytössään uudenlainen tapa päätettävän asian arvokeskustelua varten. Eri väestöryhmiin kohdistuva vaikutusten tunnistaminen jäi vähäiseksi.

	<b>Salo: Palvelusetelikoikeilun jatkaminen</b>	<b>Salo: Koululaisten iltapäivätoiminta</b>	<b>Salo: Kaavamuutoksen käynnistäminen</b>	<b>Kauniainen: Kaupungin liittyminen Terve Kunta-verkostoon</b>	<b>Kauniainen: Liikuntalautakunnan vuoden 2008 tavoitteet</b>
Tekijä	Vanhushuollon johtaja (esittelijä), sosiaalityön johtaja mukana vaihtoehtojen kuvaamisessa, vertailussa ja lautakuntakäsittelyssä	Varhaiskasvatuksen johtaja (esittelijä)	Kaavoitusarkkitehti kuullen esimiestään (kaupungin-arkkitehti), toista arkkitehtiä, kaava-suunnittelijaa ja päiväkodinjohtajaa Kaupungin-arkkitehti esittelijänä	Sosiaali- ja terveysjohtaja (esittelijä) ja projektipäällikkö, lisäksi keskustelu kunnanjohtajan kanssa	Liikuntasihiteeri (esittelijä) ja projektipäällikkö
Ennakoarvioinnin menetelmät	Arviointitaulukko	Työtyytyväisyys- ja asiakastytyväisyyskyselyn tulokset, arviointitaulukko	Arviointilomake	Arviointitaulukko	Arviointitaulukko, esittelyssä viitattiin myös kansallisiin tutkimuksiin vaikutuksen taustoittajana
Kesto	2,5 h	valmistelu n. 3 h	3 h	valmistelu 2 h 20 min (josta taulukko 50 min.	1,5 h
IVA:n tulosten sisällyttäminen esittelyaineistoon Esitystekstin sisältö	Arviointitaulukko päätösesityksen liitteenä Tuloksia ei kuvattu	Arviointitaulukko päätösesityksen liitteenä Vertailun tuloksia on kuvattu	Arviointilomake päätösesityksen liitteenä Tuloksia ei kuvattu	Arviointitaulukko päätösesityksen liitteenä Tuloksia ei kuvattu	Arviointitaulukko päätösesityksen liitteenä Tuloksia ei kuvattu
Esittelytilanne	Ei nauhoitusta esittelystä Haastateltavan mukaan IVA:a ei erikseen esitelty	Ei nauhoitusta esittelystä Haastateltavan mukaan IVA:a ei erikseen esitelty	IVA-työskentelystä ja IVA:n keskeisistä tuloksista kerrottiin esittelystä	IVA-työskentelystä kerrottiin ja IVA:n tuloksia esiteltiin perusteellisesti esittelystä	IVA-työskentelystä ja IVA:n keskeisistä tuloksista kerrottiin esittelystä
Lautakuntakeskustelu IVA:sta	Hieman keskustelua vaihtoehtoista ja kustannuksista. Kaivattiin vaikutuksen kohteen lukumäärää. Ehdotus palautui valmisteluun.	Esittely hyväksyttiin lautakunnassa ilman sisältö- tai IVA-keskustelua.	Keskustelua menetelmästä Epäiltiin hyötyä, logiikkaa ja subjektiivisuutta. Esille tuli uusia vaikutuksia. Ehdotus palautui valmisteluun teknisin syin.	Vaihtoehtoja ei kommentoitu. Yksi tarkastelua tukeva kommentti. Esitys hyväksyttiin.	Useita viittauksia menettelyyn. Kritisoiitiin yleispiirteistä ja vaihtoehtoja. Ehdotus palautui valmisteluun tavoitteita tarkistettavaksi.

**Taulukko 5.** IVA:n toteuttaminen, näkyvyys asiakirjoissa, esittelyissä ja lautakuntakeskusteluissa

# 7 Yhteenveto ja pohdinta

## 7.1 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimuksen luotettavuutta voi tarkastella uskottavuuden, vahvistuvuuden, siirrettävyyden ja varmuuden käsitteillä (Tuomi & Sarajärvi 2002; Eskola & Suoranta 1998, 211–213; Tynjälä 1991; Lincoln & Guba 1985, 219). *Uskottavuudella* voidaan ymmärtää esimerkiksi tutkijan käsitysten vastaavuutta tutkittavien käsityksiin. Tutkijan omien ennako-odotusten ja subjektiivisuuden vaikutusta tuloksiin on pyritty vähentämään esittelemällä saatuja tuloksia eri foorumeilla koko kehittämistyön ajan. Tuloksia on tarkasteltu yhdessä tutkimusryhmään kuuluneen tutkijaparin kanssa, yhteistyökumppaneiden työkokouksissa, projektien yhteisissä tapaamisissa sekä erilaisissa koulutuksissa. Kehittämistyö vaatii Face-validateettia (Kyngäs & Vanhanen 1999), jossa tuloksia käsitellään yhdessä niiden kanssa, jotka testaavat ja kehittävät ennakoarviointia. Tutkimukseen osallistuneilla oli mahdollisuus kommentoida haastattelujen tuloksia ja tilaisuuksien järjestäjät pohtivat yhdessä saatua palautetta. Tulosten uskottavuutta on testattu työhön osallistuneiden kuntien yhdyshenkilöiden, muiden kuntatoimijoiden, opettajien ja tutkijoiden kanssa tehdyissä tarkastuskierroksissa ja julkaistuissa artikkeleissa.

Uskottavuutta on parantanut pitkäaikainen vuorovaikutus kehittämiskumppaneiden kanssa. Tämä kehittämisyhteistyö on joidenkin kumppaneiden kanssa jatkunut vuosia, jolloin työhön on liittynyt useita kontakteja ja vuorovaikutustilanteita. Luottamus näkyi esimerkiksi siinä, että projektien aikaisissa työkokouksissa esitettiin kriittisempiä kommentteja kuin esimerkiksi haastatteluissa tai yksittäisissä koulutustilaisuuksissa, joissa saatettiin pyrkiä kohteliaisuudesta väkenemaan negatiivisista asioista.

Edellä esitetyn tutkijatriangulaation lisäksi tässä yhteenvetoartikkelissa on kuvattu erilaisten aineistojen käyttöä valmistelijoiden ja luottamushenkilöiden kokemusten keräämiseksi. Nämä aineistot kuvaavat hyvin samansuuntaisesti ennakoarvioista saatua kokemusta.

*Vahvistuvuus* liittyy läheisesti uskottavuuden käsitykseen. Vahvistuvuudella ymmärretään tulkintojen saamaa tukea muista tutkimuksista. Vahvistuvuuden ongelmana tässä tutkimuksessa voi pitää, että vastaavia tutkimuksia on hyvin vähän Suomessa ja harvoissa kansainvälisissä SVA- ja TVA-tutkimuksissa, lähinnä säädös-vaikutusten ja ympäristövaikutusten arvioinneissa. Aiemmin esitetyn triangulaation voi myös nähdä lisäävän tutkimuksen vahvistuvuutta, koska eri toimijat ovat vuorovaikutustilanteissa hyväksyneet saadut tulokset.

Laadullisen tutkimuksen tuloksia ei perinteisesti ole pidetty yleistettävänä. Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli ymmärryksen lisääminen niistä tekijöistä, jotka vaikuttavat ennakoarvioinnin käyttöönottoon. Yhteistyökumppaneina toimineet kunnat edustavat pieniä tai keskikokoisia suomalaisia kuntia kaikkein suurimpien kaupunkien jäädessä projektien ulkopuolelle. Tältä osin tulosten *siirrettävyyttä* voi

pitää heikkona. Toisaalta tutkimuksessa oli mukana useita kuntia, kuntayhtymä ja samasta kunnasta eri lautakuntia, jotka vähensivät ennakoimattomista tai ulkoisista vaihteluista aiheutuvia muutostekijöitä.

Tutkimuksen perusteella ei voi tehdä johtopäätöksiä tekijöiden yleisyydestä tai kuntakohtaisista syistä, mutta eri tapauksissa löytyi yhteisiä piirteitä, joiden pohjalta voi esittää varovaisen arvion vaikuttavien tekijöiden yleistettävyydestä. Vaikka vaikuttavat tekijät eivät välttämättä ole suoraan yleistettävissä kaikkiin kuntiin ja lautakuntiin, soveltamiseen vaikuttavien tekijöiden kirjo muodostui jo tällä otoskoolla laajaksi ja eri kunnista ja lautakunnista riippumattomaksi.

Tutkimuksen *varmuuteen* vaikuttaa esimerkiksi tutkijasta itsestään aiheutuvat tekijät. Laadullisessa tutkimuksessa pidetään ihanteena, että tutkija ei saa vaikuttaa tutkittavaan yhteisöön niin että tutkimustilanne ei enää kuvasta normaalitilannetta. Toimintatutkimuksessa tutkijan tehtävänä on kuitenkin käynnistää kehittämiskumppaneiden kanssa muutosprosessi, jolloin tutkijan tehtävänä on päinvastoin vaikuttaa tutkittavaan yhteisöön niin, että uudenlainen toimintatapa olisi mahdollista. Vaikuttaminen tapahtui tutkijan osallistuessa kuntien omiin työkokouksiin, vuorovaikutteisiin koulutus- ja palautetilanteisiin. Terve Kunta -verkoston kuntien palautteen mukaan liiallisen vaikuttamisen kokemusten sijaan joissain tapauksissa olisi päinvastoin toivottu tiukempaa ohjausta sisältöjen rajaamisessa ja toiminnan kehittämisessä. Tiukkaa rajaamista ja ohjaamista pyrittiin kuitenkin välttämään, ja ohjaus pyrittiin toteuttamaan niin, että yhteistyökunnat itsearvioinnin ja oppimisen kautta löysivät itselleen sopivat ratkaisut (vrt. Kuula 1999, 124–125).

Tutkimuksen etenemiseen ovat vaikuttaneet tutkijan ja kohdeyhteisön keskinäiset riippuvuussuhteet ja ristiriidat. Tutkija on ollut ajallisesti riippuvainen projektien aikatauluista, erillisistä projekteista sekä kehittämistyön rahoittajasta ja kehittämisympäristön tarjoavista kumppaneista. Jaksotukseen on vaikuttanut myös se, että kehittämiskumppanit ovat osin olleet riippuvaisia kehittämistyön rahoittajista ja kansainvälisistä sitoumuksista. Tutkimus on siis toteutettu luonnollisessa ympäristössä ilman kuntien lisäresursseja lukuun ottamatta Stakesin asiantuntijapanosta koulutuksessa ja välineiden kehittämisessä. Kun tutkijalla ei ole tarjota rahoitusta valmistelun kehittämiseen, kehittämistyön motivoinnissa nousee kysymykseksi kuinka kunnat voivat käynnistää toimintaa, josta ei välttämättä ole heti osoitettavissa olevaa hyötyä (Arnkil 2006, 84). Tutkimuksen sisältöön vaikutti lisäksi se, että kehittämiskumppanit valitsivat itse ennakkoarvioinnin sovelluksen omien tavoitteidensa mukaan.

Kehittämistyö on aidosti tukenut kunnassa muutoinkin tehtävää työtä. Tämä vapaaehtoisuus on voinut johtaa toisaalta aikataulujen venymiseen tai hätiköidysti valittujen ennakkoarvioitavien päätösten valitsemiseen. Osa ennakkoarvioitaviksi valituista päätöksistä valikoitui aivan kokeiluajan lopulla. Paine osallistua tutkimukseen vaikutti valintaan ja osa haastateltavista kertoikin, että arvioitavaksi osui esityksiä, joita ei olisi pitänyt arvioida. Näin osa negatiivisista kokemuksista saattaa selittyä epäonnistuneilla päätösvalinnoilla. Toisaalta ulkoapäin annettu ja pakotettu muutostavoitus ei olisi motivoinut kunnissa eikä olisi lisännyt yhteishenkeä projektis-

sa niin kuin oman kokoinen ja näköinen, sisältä päin lähtenyt muutostarve. (Perttillä ym. 2007, 39; Mäkisalo 2003.)

## 7.2 Kunnallishallinnon asettamat reunaehdot

### Tulevaisuuden näköalattomuus

Tutkimuksen päätehtävänä oli selvittää ennakoarvioinnin soveltuvuuden reunaehdot kunnallisessa päätöksenteossa. Tässä tutkimuksessa yhdeksi ehkä merkittävimmäksi esteeksi ennakoarvioinnin käyttöönotolle nousi kuntatoimijoiden tulevaisuuden näköalattomuus. Beckin ja Giddensin kuvaamassa *modernissa yhteiskunnassa* ei välttämättä toteudu *praktisen syllogismin* oletus yhteisiä tavoitteita muodostavasta yhteisöstä, jolla olisi keinoja tahtotilan toteuttamiseksi.

Apatia näkyi yhteistyökunnissa esimerkiksi ratkaisuvallan vähyiden kokemisenä, vaihtoehtottomuutena tai tietynä passiivisuutena. *Kuntien merkityksen* päätöksenteon areenana onkin sanottu vähenevän ja palvelutuotannon seudullisten ratkaisujen siirtävän päätöksentekoa peruskuntaa kauemmaksi (Jalonen 2007a, 283; Bruun 2005, 162).

Muutokset kuntien *itsehallinnollisessa asemassa* vaikuttavat suoraan ennakoarvioinnin käyttöön. Liikkumavaran lisääntyessä kasvaa ennakoarvioitavien päätösten ja vaihtoehtojen määrä kun taas kuntien lainsäädännöllä osoitettavien vaatimusten kasvaessa kaventuu mahdollisuus vaikuttaa tulevaisuuteen. Näin käy erityisesti taloudellisen liikkumavaran kaventuessa samalla kun kunnille osoitettavien tehtävien määrä lisääntyy. Itsehallintoon liitettävät osallisuuden tai kokonaisnäkömyksen arvot eivät toteudu silloin kun kunnalla ei ole riittäviä mahdollisuuksia tuottaa erilaisia vaihtoehtoja.

Näköalattomuutta voi kuvata myös kuntapäättäjien strategisen ajattelun lyhytnäköisyydellä, erityisesti heikossa taloustilanteessa kunnissa korostuu *inkrementaalinen ja polkuriippuvainen* tapa toimia. Tämän tutkimuksen mukaan yhtenä ennakoarvioinnin motiivina oli erilaisten ratkaisujen esiintuominen ja pohdinta. Lyhytnäköisessä toiminnassa tulevaisuuden tavoitteiden sijaan toimintaa ohjaavat taloudelliset reunaehdot ja ennaltaehkäisevän työn sijaan korjaava toiminta, jolloin strateginen ajattelu ei kohtaa toimintaa. (Jalonen 2007a, 267; Möttönen 1997, 362.)

Aktiivinen tulevaisuusnäkökulman omaava ennakoarviointi ei ole mahdollista kunnallisessa päätöksenteossa, jos kuntien merkitys päätöksenteossa on pieni, päätösten liikkumatila vähäinen ja todellisia vaihtoehtoja ei talouden realiteettien vuoksi voida nähdä. Kuntien hallinnollisen päätöksentekoympäristön muutoksessa on kaksi kehityssuuntaa; kuntaliitokset ja seudullisten päätöselimien kasvaminen. Kuntien lukumäärä on pudonnut sadalla lähes neljässä vuodessa ja Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen ja vuoden 2011 hallitusohjelman myötä kuntien määrän voidaan olettaa vähentyvän edelleen rajusti. Kuntien määrän väheneminen tekee toiminnallisista yksiköistä suurempia. Onko mahdollista, että suuremmilla kunnilla olisi parempien resurssien myötä tietoa, osaamista ja vaihtoehtoja ja edelleen pa-

remmat resurssit myös ennakkoarviointiin (vrt. suuret kunnat käyttävät ennakkoarvointia yleisemmin Wilskman ym. 2008)?

Sosiaali- ja terveystalouden asiantuntemus voi myös hajaantua ylikunnallisiin organisaatioihin kuten sairaanhoitopiireihin, jolloin tietotaito hyvinvointiin ja terveyteen vaikuttavista tekijöistä kunnissa saattaa päinvastoin heikentyä. Organisatoriset rajat ja esimerkiksi terveydenhuollon ulkoistaminen kuntien ulkopuolisiin organisaatioihin saattavat vähentää mahdollisuuksia toimiviin yhteistyösuhteisiin kuntapäätösten vaikutuksia arvioitaessa. Kunnista välittyvänä uhkakuvana on myös esitetty, että sosiaali- ja terveystoimen eri sisältöalueet hajautuvat eri organisaatioihin ja sosiaali- ja terveystoimella on entistä vähäisempi kosketuspinta kunnan muihin hallinnonaloihin.

### **Ennakkoarvointitoiminnan systematisointi**

Tutkimuksesta esiin noussut toinen kunnallishallintoon liittyvä reunaehto on ennakkoarvioinnin vakiinnuttaminen. Päätösten vaikutusten arviointi ja vaihtoehtojen tarkastelu on yhteistyökunnissa ollut viranhaltijoille *osa hyvää valmistelua* ja luottamushenkilöille poliittisen itsemurhan välttämisen elinehto. Toisaalta ennakkoarviointi on looginen osa päätösprosessia ja yksi julkisen hallinnon *selvillääolovelvollisuuden* väline, mikä tukee ennakkoarvioinnin käyttöönottoa. Ennakkoarviointi sisältyy kaikkiin päätöksentekoteorioihin eri muodoissa, tehtiinpä valmistelua ja kuntapäätöksiä esimerkiksi rationaalisen ideaalin tai kommunikatiiviseen moniarvoisuuteen nojaten.

Vaatus siitä, että eri hallintokuntien valmistelijat tekisivät ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointeja on erittäin haastava, ellei epärealistinen. Eri hallinnonalojen esimerkit kuitenkin osoittavat, että ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi *ei ole teknisesti ylivoimaista* yhdellekään kuntasektorille. Hallintokuntarajojen ylittävien vaikutusten tunnistaminen on ensiarvoisen tärkeää. Jatkossa ei riitä, että eri hallinnonalat arvioivat ennalta vain oman sisältöalansa vaikutukset.

Tämän tutkimuksen mukaan asenne ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointiin eri hallinnonaloilla vaihtelee innostuksesta avuttomuuden ja osaamattomuuden kautta siihen, ettei asia oikeastaan heille kuulu. Toiminnan systematisointia tukisi kunnan yhteisesti hyväksymä tarkistuslista tunnistettavista vaikutuksista ja ylihallintokuntaisen konsultoinnin käytännöt vaikutusten merkittävyyden arvioimiseksi. Vuorovaikutus voi virallisimmillaan olla lausuntopyyntöjä, mutta parhaimmillaan se on epävirallisia kohtaamisia tai yhteisiä tapaamisia, joissa voidaan yhdessä tarkastella suunnitteilla olevaa kuten Jyväskylän SVA-mallissa (Mäkäraainen 2005). Tähän tutkimukseen sisältyi toimintatapoja, joissa eri alojen ammattilaiset arvioivat vaikutuksia yhdessä (esimerkiksi Kajaani), ja joihin liittyi laajempia kuin ihmisiin suoraan vaikuttavien vaikutusten tarkasteluja (Turku, Kerava, Oulunkaari). Tämän tutkimuksen jälkeen kehitetyssä ennakkoarviointimallin sovelluksessa esimerkiksi talousvaikutukset on arvioitu talousosaston toimesta lautakunnan keskittyessä sisältökysymyksiin (Kainuun maakunta, ks. THL 2010a). Systematisoinnin

kehittäminen vaatisi jatkossa esimerkiksi arviointitaulukon testaamista työkaluna, jossa ennakoarviointiin osallistuvilla tahoilla olisi omat täytettävät vakiorivinsä.

Kunnissa toistuva ensikommentti oli, *ettei toiminnassa ole mitään uutta*. Ehkä merkittävin positiivinen tuki ennakoarvioinnin käyttöönotolle kunnissa oli valmistelijoiden ja luottamushenkilöiden kokemaa tuttuus. Jatkossa ennakoarviointia voidaan olettaa tehtävän läpinäkyvämmiin ja systemaattisempiin tässä esitettyä mallia käyttäen. Käytännössä erilaiset syyt näyttävät kuitenkin estävän ennakoarvioinnin systemaattista käyttöä. Syytä tarkastellaan tarkemmin seuraavissa luvuissa.

## 7.3 Päätöksentekoteorioiden reunaehdot

### Rationaalisen päätöksenteon tukeminen

Lautakuntapäätösten tekeminen on sarja valintoja ja lopulliseen päätökseen johtavia pienempiä ratkaisuja. Prosessin ihanteena on rationaalinen päätöksenteko, jota yhteistyökunnissa vaalittiin viimeiseen asti, vaikka käytännössä ja useissa tutkimuksissa tämä ihanne on todettu toteutumattomaksi. Päätöksentekoteorioiden näkökulmasta ennakoarvioinnin käyttöönoton reunaehtona on sen mahdollisuus tukea rationaalista päätösprosessia. Tämän tutkimuksen tulosten mukaan näin on mahdollista tapahtua tiettyyn rajaan asti, tuomalla keskusteluun vaihtoehtoja ja tarkastelemalla niiden vaikutuksia.

Tässä tutkimuksessa tuli esiin selkeä toive tiedolla vaikuttamisesta, joka on yksi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnille asetetuista yleisistä tavoitteista. Tiedolla vaikuttamista julkiseen päätöksentekoon pidetään kuitenkin ongelmallisena ja epärealistisena (kuten säädösvalmistelussa: Kekkonen 2010; Turja 2003). Säädösvaikutusten arvioinnin kokemuksen mukaan ennakoarvioinnilla saattaa olla valistusvaikutusta ja ennakoarvioinnin kautta voidaan uudella tavalla ymmärtää ongelman luonne, syyt ja ratkaisuvaihtoehdot. Ennakoarvioinnin suurin hyöty ei Talan mukaan olekaan mahdollisimman kattavan ja tarkan määrällisen arvion tekeminen vaikutuksista. Suurin hyöty syntyy siitä, että osataan *asettaa analyyttisellä tavalla oikeita ja kriittisiä kysymyksiä* siitä, miten eri vaihtoehdot vaikuttavat ja millä tavalla voidaan tavoitteita parhaiten toteuttaa (Tala 2007, 17). Talaa positiivisemmin tiedolla vaikuttamiseen suhtautuivat aiemmin ennakoarvioinnin vaikuttavuuden yhteydessä esitellyt tutkijat, jotka painottivat yksittäisten oikeaksi osoittautuvien ennusteiden sijaan *tiedon tarjoamista päättäjille ja vaikuttamista politiikkaan*.

Ennakoarvioinnin mallissa esittelyvastuu säilyy edelleen esittelijällä, joka voi vertailla päätösten erilaisia vaikutuksia. Näin toiminnan on toivottu tukevan hyvän hallinnon periaatteita, kuten valmistelun ja päätöksenteon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Tutkimuksen tulosten mukaan tietoa erilaisista vaikutuksista on jossain tapauksissa voitu välittää päätöksentekijöille. Päätöksentekoon liittyvän vallan voi olettaa siirtyvän valmistelijalta luottamushenkilöille. Kuvattu toimintatapa lähestyy vuorovaikutteista päätöksentekokulttuuria, jonka esteinä tässäkin tutkimuksessa tuli esiin polkuriippuvuuden kahlitseva toimintatapa ja päätöksiä valvovan valtaeliitin intressit.

### Hallinnon muutosvastarinta

Tutkimuksen tuloksista on tulkittavissa voimakas perinteiden ja ammatti-identiteetin leimaama toimintatapa, joka on ennakkoarvioinnin käyttöönoton reunaehto. Kunnan kulttuuriset tekijät, kuten kunnan arvot, visio, strategiat ja kunnan ylimmän johdon sitoutuminen vaikuttavat siihen, onko kuntalaisten hyvinvointi päätöksenteon pohja ja mikä merkitys ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnilla nähdään olevan. Sama on todettu Ruotsissa ja Salon kaupungissa tehdyssä TVA:n omaksumista selvittäneessä pro gradu työssä, joka oli osa Stakesin kehittämistyötä (Knutsson & Linell 2010, 118; Päivärinte 2007).

Päätöksenteko ei ole aina riippuvainen näytöstä, vaan kunnan poliittisen ilmaston hyväksyvistä argumenteista. Edellisessä kappaleessa kuvatun rationaalisen päätöksenteon tuen lisäksi erityisesti suhtautuminen moniarvoisuuteen ja keskusteltavuuteen näyttää tässä tutkimuksessa vaikuttavan ennakkoarvioinnin käyttöönottoon ja niihin odotuksiin, mitä ennakkoarvioinnille asetetaan. Tällainen toimintaympäristön muutos vaatii kuitenkin paljon aikaa ja resursseja, jotta ennakkoarviointi tulisi luonnolliseksi osaksi asioiden valmistelua (Knutsson & Linell 2010).

*Kehittämistyö kohtaa vastarintaa silloin kun puututaan rakenteisiin.* Vaikka rakenteisiin ja prosesseihin puuttuminen olisi ymmärrettävää ja hyväksyttävää, se on aina uhkaavaa ja aiheuttaa vastustusta. Niin kauan kun kehittämistyössä tehdään muunnelmia olemassa olevien rakenteiden puitteissa, se koetaan vielä turvalliseksi, mutta jos rakenteet muuttuvat, se tarkoittaa kaikkien merkittävien suhteiden muuttumista, mikä koetaan turvattomuutena. (Perttilä ym. 2007, 100; Arnkil 2006, 81.)

Tutkimuksen projektikunnissa oli tunnistettu tarve muutokseen ja osalla luottamushenkilöistä oli selkeä kuva siitä, että tämäntyyppistä vaihtoehtoja sisältävää valmistelua he olivat kaivanneet ja osa valmistelijoista koki toimintatavan jäsentävän heille itselleen vaikeaa asiaa. Tässä tutkimuksessa *polkuriippuvuuden* käsite kuitenkin konkretisoitui siinä helppoudessa, jolla päätöksenteon kehittäminen kunnissa pysähtyy. Muutosvastarintaan liittyi uuden oppimisen tuska ja sen paineen puuttuminen, joka lopullisesti saisi ennakkoarvioinnin käyttöönoton toteutumaan. Saman havainnon toiminnan muutoksen vaikeudesta on tehnyt Hildén (2007, 79), jonka mukaan odotukset laajojen kansallisten ohjelmien ennakkoarvioinnin itsestään toteutumisesta ovat liian optimistisia, ja arviointivelvoitteen tulee olla vahva ja uskottava, jopa silloin kun ennakkoarviointi on lakisääteinen.

Koskiahon (2000, 22) mukaan muutosvastarinta liittyy yleensä vallan ja vastuun kysymyksiin. Aikojen kuluessa on vakiintunut tietty asetelma eri työntekijäryhmien ja poliitikkojen välille vallan ja vastuun konstellatioista. Profession puolustus merkitsee *profession haltijan kaipuuta siihen, minkä hän kokee olevan koulutuksensa perusteella oman ammattinsa ydintyötä*. Vastustus ydintyön laajentamisesta näkyi tässä tutkimuksessa kuntatoimijoiden epäilynä siitä, kuuluuko muille hallinnonaloille ulottuvien vaikutusten arviointi omaan työhön (Knutsson & Linell 2010).



## 7.4 Sosiaali- ja terveystoimen erityispiirteet

### Hallinnonalan erityispiirteet

Sosiaali- ja terveystoimessa ennakoarvioinnin käyttöönoton reunaehdot liittyvät erilaisiin työskentelytavan motiiveihin. Molemmilla aloilla on erilaisia traditioita ja käsityksiä esimerkiksi tiedon luonteesta, mikä näkyy muun muassa SVA:n ja TVA:n aiemmin esiteltyinä erilaisina taustaperinteinä. Yhteistyökunnissa ennakoarvointi oli sekä palveluiden kehittämistä että terveyttä ja hyvinvointia edistävä sosiaali- ja terveystoimen työväline. Sen odotettiin tukevan monialaista, osallistavaa ja voimaannuttavaa työtä tuomalla päätöksentekotilanteessa julki päätöksen epäsuoria vaikutuksia eri väestöryhmien hyvinvointiin ja terveyteen.

Onnistuiko ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi tuomaan *hyvinvointi- ja terveysnäkökulman osaksi päätöksentekoa*, mikä oli myös ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnille asetettu yleinen tavoite? Valmistelu- ja esittelyvaiheessa tämä onnistui jossain määrin. Näkökulman esiin saamista tuki testattu taulukointityökalu, jossa kustannusvaikutusten rinnalla oli mahdollista esittää myös muita vaikutuksia. Valmistelijoilla oli vaihtoehtoja esitellessään myös mahdollisuus tuoda päätöksentekoon ratkaisuja, jotka heidän mielestään tuottivat positiivisia ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia. Erilaisten vaikutusten esittäminen rinnakkain antoi lähtökohtaisesti paremmat edellytykset tarkastella erilaisia vaikutuksia samanarvoisina. Hyvinvoinnin ja terveyden näkökulmat olivat siis päätöksentekijöiden käytössä päätöstä tehtäessä.

Hallinnonalalla on perinteitä edistävässä ja ehkäisevässä toiminnassa, mutta tällainen systemaattinen toiminta koettiin yhteistyökunnissa uutena. Sosiaalisten tai terveysvaikutusten arviointien yleistymisen niiden omilla sisältöaloilla on ollut hidasta. Tähän on esitetty useita syitä, kuten työotteen vieraus ja ehkäisevän otteen ohuus (Kauppinen 2004; Kohl & Sairinen 2004; Välimäki & Kauppinen 2000; Salpakoski 1998). Samanlainen havainto tuli esiin myös yhteistyökunnissa. Aiemmin käytössä olleet SVA ja TVA ovat muodostuneet enemmän yhdyskuntasuunnittelun työvälineiksi kuin sosiaali- ja terveystoimen tulevaisuusorientoituneen toiminnan osaksi.

Osa tutkimuksen yhteistyökumppaneista koki vaikutukset monisyisiksi ja hahmottomiksi. Ennakoarvioinnin koettiin auttaneen valmistelijaa jäsentämään ilkeitä ongelmia. Eräänä ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin piirteinä voi pitää ilkeiden ongelmien esiin tulemistä silloin kun tarkastellaan päätöstä, johon liittyy monimutkaisia hyvinvoinnin- ja terveyden osatekijöiden keskinäisiä suhteita (ilkeistä ongelmista: Sotarauta 1996, 119; Mason & Mitroff 1981, 10–12; vrt. Horst & Webber 1973; alun perin March & Simon 1966, 178).

### Organisaation muutosvalmius

Tutkimuksen tulosten mukaan valmistelevalle organisaation rakenteissa on ennakoarvioinnin käyttöönottoa heikentävinä piirteinä yhteistyörakenteiden vähyys ja formaalin tiedon ensisijaisuudesta aiheutuva puute arviointitiedosta. Yhteistyökuntien osalta organisaatiot olivat kuitenkin valmiita kokeilemaan uudenlaista toimin-

tatapaa, mitä Päivärinne (2007) kutsuu organisaation *muutosvalmiudeksi* ja Slotterback (2011) muutosjohtajuudeksi. Slotterbackin mukaan organisaation muutos vaatii erityistä muutosjohtajuutta. Uuden toimintatavan tulee kyetä kokoamaan sekä sellainen tekninen asiantuntemus, jonka avulla arviointi voi perustua parhaaseen mahdolliseen tietoon, että poliittinen tuki, jolla voidaan toteuttaa ennakkoarvioinnin tulokset.

*Yhteistyörakenteiden puuttuminen ja ylihallintokuntaisen kulttuurin vähäisyys* vaikeuttavat merkittävästi vaikutusten tunnistamista. Tässäkin, kuten vaikeuksissa liittyy kuntalaispalaute ennakkoarviointiin, ennakkoarvioinnin käyttöönoton esteenä näyttää olevan tämäntyyppistä toimintaa tukevien rakenteiden puutteellisuus. Rakenteiden puutteellisuuden tunnisti myös Päivärinne (2007) omassa työssään.

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi -malleihin liittyvän *laadullisen arviointitiedon hyväksyminen* ennakkoarvioinnin pohjaksi mahdollistaa entistä monipuolisemman arviointitiedon keräämisen. Vaikutuksen kohteena olevan väestön ja ilmiön kanssa työskentelevien työntekijöiden kokemus olisi nykyistä paremmin käytettävissä. Hallinnonalan sisällä ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointitoiminnan käynnistäminen haastaa myös vertikaalisen tiedonkulun. Valmistelun yhteydessä tehty henkilökunnan konsultointi mahdollisti informaalin tiedon jalostumisen päätöksentekoa tukevaan muotoon. Valmistelijoiden kuvatessa vaikutuksia ja miettiessä erilaisia seurauksia, voitiin uudella tavalla ottaa käyttöön työntekijöiden hiljaista tietoa. Kunnissa työntekijöiltä koottiin vaikutustietoa suoralla osallistumisella, työkokouksissa ja erilaisissa foorumityöskentelyissä. (Bäcklund 2007, 56–59; Howells 2002, 872; Nonaka & Takeuchi 1995; Aittola & Pirttilä 1989, 58–59; Polanyi 1983, 24.)

Suhtautuminen *hiljaiseen tietoon* vaikuttaa ennakkoarvioinnin käyttöön. Tiedon muuntumista hiljaisesta tiedosta eksplisiittiseksi tiedoksi tapahtuu myös ennakkoarvioinnissa. Nopeassa ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa valmistelija ottaa yhteyttä käytännön työntekijään tai tekee yhdessä arvioinnin sisältöasiantuntijan kanssa. Sisältöasiantuntijan *piiloinen tieto* muuntuu ensin hänen ja valmistelijan välisessä keskustelussa ja se ulkoistetaan arviointitaulukkoon ja sisäistetään edelleen vertailuvaiheessa ja arvioinnin käsittelyssä lautakunnassa. Toisaalta ennakkoarvioinnin tapa hiljaisen tiedon kysymisestä sisältöasiantuntijoilta voidaan nähdä myös organisaation toimintaa tehostavana tiedonkeruutapana, jolla tuetaan tiedonkulkua hierarkian pohjalta johtotasolle, eri hallinnonalojen välillä ja kunnan ulkopuolelta sisäpuolelle. Hiljainen tieto ennakkoarvioinnin lähteenä voi olla myös työntekijöitä tai eri väestöryhmiä voimaannuttava/valtaistava (empowerment) elementti (vrt. Heikkilä & Heikkilä 2005). Valmistelijoiden ja ennakkoarviointiin osallistuneiden kommentit asioiden toisin näkemisestä ja jäsentämisestä viittaavat voimaantumiseen.

## 7.5 Lautakuntatyön reunaehdot

### Valtarakenteet työskentelyssä

Ennakoarviointia syytettiin haastatteluissa valmistelijan subjektiiviseksi näkemykseksi, jonka lopputulos saatiin halutunlaiseksi sopivilla vaihtoehtojen ja vaikutusten valinnoilla. Subjektiviivisuutta tarkastellaan lähemmin seuraavassa kappaleessa, mutta ennakoarviointia valmistelijan vallan käytön välineenä tarkastellaan tässä hieman tarkemmin.

Mikäli viranhaltijoiden keskeinen valtaperusta on tiedon ja informaation säätely, jolla heillä on mahdollisuus saada omat esityksensä hyväksytyksi, ennakoarvioinnin kuvittelisi olevan jo kaikkien asiasta kuulleiden valmistelijoiden perustyökalu. Möttösen (2002) mukaan yksiarvoisessa valmistelussa luottamusmiehet joutuvat usein hankkimaan itse vasta-argumentit, jos he haluavat muuttaa viranhaltijoiden tekemiä esityksiä. Yksiarvoinen vallankäyttö näkyy toisaalta myös johtavien luottamushenkilöiden toimissa. Yksiarvoinen toiminta tulee esiin myös valmistelijoiden kanssa käydyissä keskusteluissa, joissa toistuvasti puhe kääntyy poliittisella taholla jo tehtyjen päätösten viemiseen hallinnollisen päätöksentekoprosessin läpi. Päätösehdotukset ovat tällöin vaihtoehtottomia ja näennäisesti intressiritiriidattomia. Nämä kokemukset vahvistavat kunnallisen valtaeliittitutkimusten tuloksia valtaeliitin olemassaolosta.

*Moniarvoisuuden hyväksyminen* näkyy vaihtoehtoisten mallien erilaisten positiivisten ja negatiivisten vaikutusten rinnakkaisena tarkasteluna. Tämä uhkaa edellä kuvattua yksiarvoista valmistelua ja päätöksentekoa. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin soveltuvuudelle asetettu tavoite avoimesta prosessista on näin rakennettu malliin, mutta toimintaympäristö ei välttämättä ole valmis jakamaan tätä tavoitetta. Voiko eliittipluralismissa ennakoarvointi olla eliittiryhmien keskinäisen valvonnan työkalu? Eliittipluralismissa eri eliitit valvovat ennakoarvioinnin oikeellisuutta. Lautakunnassa viranomaisen valmistelemaa arviota valvovat lautakunnan luottamushenkilöt ja ennakoarvioinnin ollessa julkisena esityslistan liitteenä, sitä voivat tarkastella kaikki kuntalaiset. Läpinäkyvyyden myötä voidaan taata eri väestöryhmien mahdollisuus valvoa päätösten perusteita. Vuorovaikutteisessa toiminnassa eri väestöryhmät ja heidän edustajansa voivat vaatia ja osallistua ennakoarviointiin ja osallistujat voivat oppia käydystä keskustelusta ja täydentää tai muuttaa omaa kantaansa eri ratkaisujen hyvydestä (vrt. Setälä 2003).

Ennakoarvioinnin käytöstä saatava eräs lisäarvo tulee erilaisten, mahdollisesti valta-arvoista poikkeavien näkemysten ja arvojen esiintuomisesta ja yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistumisesta. Tähän arviointiprosessille asetettuun *avoimen prosessin tavoitteen toteutumiseen on vielä matkaa*.

### Formaali ja informaali tieto

Informaalin tiedon käyttö näyttää kilpistyvän rationaalisen päätöksenteon ideaaliin. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointeihin kohdistuu kritiikkiä ennakoarvioinnin subjektiivisuuden vuoksi. Esimerkiksi valmistelussa mukana ollut asiantun-

tija oli pettynyt, ettei ennakoarviointi tuonut hänelle henkilökohtaisesti uutta tietoa. Lautakuntakäsittelyissä luottamushenkilöt toivoivat ennakoarviointeihin lisää faktoja, joiden perusteella he saattaisivat tehdä päätöksiä. Toive formaalista tiedosta palautuu jälleen rationaalisen valmistelun ihanteeseen. Ennakoarvioinnin *käytön otto kietoutuu toistuvasti tiedon tai sen hyväksyttävyyden ympärille*. Subjektiiviseksi syytettyä tietoa ei haluttu ottaa ennakoarvioinnin muodossa vastaan, mutta ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa käytettiin samaa tietoa, mitä muutoinkin esittelyssä käytettiin. Toisinsanoen ennakoarvioinnin käyttö näytti paljastavan luottamushenkilöille, ettei formaalia tietoa ylipäättään ole ollut käytettävissä päätöksiä valmisteltaessa. Odotus kausaalisuhteiden esittämisestä liittyy laajemminkin ennakoarvioinnin ymmärtämiseen teknisenä työkaluna (Ali ym. 2007).

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin soveltuvuuden yhtenä kriteerinä oleva yleinen tavoite *päätöksenteon tukemisesta tiedolla* on tutkimuksen kokemusten valossa vaikea toteuttaa. Useimmissa tutkimuksen piloteissa ei formaalia tietoa ollut käytössä tai sitä ei liitetty ennakoarviointiin. Toisaalta on esimerkkejä laajasta taustatiedon keruusta valmistelussa (kuten Oulunkaaren seutukunta) tai toimintatavan kehittämisestä, jolla hiljainen tieto saadaan valmisteluun mukaan (Jyväskylä). Lautakuntien nopeissa ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinneissa ei ollut tarkoitukseen kerätä uutta tietoa, vaan koota ja käyttää valmistelijoiden sillä hetkellä käytössä olevaa informaatiota. Käytettävissä olevan formaalin tiedon puuttuminen näkyi ennakoarviointien laadullisena otteena. Tutkimuksen toteuttamisajankohtana kunnissa ei ollut käytössä ihmisryhmäkohtaisia hyvinvoinnin ja terveyden tietoja. Tulos tukee aiempia tutkimuksia (Rimpelä ym. 2009; Wilskman ym. 2008; Päätaalo 2005) seurannan kehittämistarpeesta. Pilotointien jälkeen on käynnistynyt useita formaalin tiedon indikaattorityökalujen kehittämisprojekteja, jolloin tulevaisuudessa monipuolisen formaalin tiedon käyttö voi lisääntyä. *Formaalin tiedon puute tai sen puutteellinen käyttö kunnallisessa valmistelussa on edelleen rakenteellinen ongelma*, joka heijastuu ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin hyödyllisyyden kokemiseen.

Konkreettisia yksittäisiä asioita päätettäessä ei formaalisella tunnuslukutiedoilla kuitenkaan ollut merkitystä, vaan ratkaisut saatettiin tehdä informaalisien tietoineksen pohjalta. Formaalin tiedon puute ei ole päätöksenteon este, vaikka se on ennakoarvioinnin kritiikin kohde, sillä tiedon muodosta riippumatta luottamushenkilöt tekevät arvojensa mukaisia päätöksiä riippumatta rationaalisista toiseikoista (Lappalainen 2008, 17; Heuru 2000, 340). Rationaalista ihannetta tukevan tiedon puutetta käytetään siis ennakoarvioinnin merkityksen vähättelyssä. Tämä tutkimus ja aiemmat tässä tutkimuksessa esitetyt kannanotot tiedolla vaikuttamisesta osoittavat, ettei *ennakoarvioinnin soveltuvuus välttämättä parane, vaikka kaikista vaikeuksista huolimatta formaalia tietoa olisi olemassa*. Ennakoarviointi ei siis tue päätöksentekoa vain uuden tiedon tuottamisella ja välittämällä tai epäselvyyttä jäsentämällä vaan hyväksymällä eri tiedonlajeja. Jos ennakoarviointi hyväksytään moniarvoiseksi toiminnaksi, se mahdollistaa Möttösen (1997, 177) ja Jalosen (2007a, 307) kuvaamien formaalien ja informaalien elementtien rinnakkaisen käy-

tön. Näin Jalosen (2007a, 277) kokema faktojen ja arvojen yhdistämisen ongelmallisuus saattaa vähentyä.

### **Ammatillisen toiminnan muutos**

Viranhaltijoiden ammatillisina esteinä haastatteluissa ja keskusteluissa nousi esiin menetelmän osaamisen puute ja pelko työn sekä vastuun kasvusta. Osaamisen puute mainitaan myös yhdeksi merkittäväksi syyksi Ruotsin vähäisiin ennakoarviointeihin (Knutsson & Linell 2010). Lisäksi keskustelun avautumisen ja perustelujen esittämisen pelättiin murentavan esittelijän arvovaltaa ja hidastavan päätöksentekoa. Toisaalta koulutustilaisuuksista saadut kokemukset toivat esiin työntekijöiden hyvät valmiudet käyttää ennakoarviointia. Viranhaltijoilla on kyky hahmottaa omaan työhön liittyviä vaihtoehtoisia ratkaisuja ja niiden vaikutuksia. Tässä tutkimuksessa tarkastelluissa ennakoarvioinneissa sisällöllisen asiantuntemuksen puutetta pyrittiin ratkaisemaan sekä luettelomalla valmiiksi tunnistettavia vaikutuksia että lisäämällä valmistelijoiden konsultointimahdollisuuksia. Esimerkiksi Salossa ammattikorkeakoulun teettämä ennakkotehtävä kaupungin eri alojen esittelijöille tuotti tuloksena nopeasti tehtyjä ennakoarviointeja, joissa eri näkökulmat ja vaikutukset oli huomioitu. Lautakuntatyöhön on mahdollista liittää ennakoarviointi, mutta reunaehtona on ammatillisen identiteetin muuttuminen.

Samaan tulokseen tulleen Päivärinteen (2007) mukaan ennakoarvioinnin käyttöönotto uutena työmenetelmänä vaatisi *asenteellisia* muutoksia, uudenlaista työtapaa ja ennenkaikkeaa halun ja tahdon käyttää kyseistä menetelmää, jotta se siirtyisi jatkuvaksi käytännöksi. Uudenlaiseen työtapaan liittyy muutokset eri toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa, rooleissa ja asiantuntijuudessa. Esimerkiksi sosiaalisektorilla SVA:ta ei ole mielletty omaksi asiaksi. SVA ei ikään kuin kuulu institutionaalisesti sosiaalisektorin sisälle, eikä ennakoarvioinnissa käsitellyt kysymykset yksiselitteisistä lopputuloksista ole olleet ammatillisesti relevantteja. (Kohl & Sairinen 2004, 92, 99.)

Tässä tutkimuksessa mukana olleilla sosiaali-, terveys-, liikunta- ja ympäristötoimien valmistelijoilla oli hyvät valmiudet toteuttaa ennakoarviointi, kuitenkin uuden asian *koulutuksen* merkitys tuli toistuvasti esiin. Myös Helsingin opetusviraston ja Tukholman sairaanhoitopiirin piloteissa korostui koulutuksen tarve. Menetelmällisen koulutuksen lisäksi tärkeäksi nähtiin myös sisällöllinen koulutus terveydestä, siihen vaikuttavista tekijöistä ja välillisistä terveysvaikutuksista (Tukia ym. 2007; Finer ym. 2005).

Ennakoarviointi näyttää haastavan toimijoiden nykyiset *roolit*. Viranhaltijoiden rooli muuttuisi ratkaisun esittäjästä vaihtoehtojen esittelijäksi. Vaihtoehtojen myötä tarkasteluun tulisi muitakin ratkaisuja kuin pelkkä päätösehdotus. Vaihtoehtoihin perustuva toiminta tukisi strategista, informaatiota hyödyntävää, läpinäkyvää ja luottamushenkilöitä tukevaa valmistelua. *Luottamushenkilön rooli muuttuisi ennakoarvioinnin myötä todennäköisimmin ehdotuksen hyväksyjästä tai hylkääjäksi arvokeskustelun kävijäksi ja valitsijaksi sekä poliittisen vastuun kantajaksi*. Muutokseen saattaisi liittyä poliittisten valinnanmahdollisuuksien lisääntymistä ja edel-

leen mahdollisuuteen tehdä politiikkaa (Möttönen 1997, 378). Roolit mahdollisesti selkeytyisivät niin, että luottamushenkilöiden rooli tavoitteiden asettelijoina ja arvioitujen vaikutusten hyvyiden määrittäjinä korostuisi. Roolien muutokseen sisältyisi aiemmin käsiteltyä tiedon lajien hyväksyttävyyttä ja mahdollista valtaan liittyvää vastustusta.

## 7.6 Kehittämisehdotukset ja jatkotutkimuskohteet

### Mahdollisia vakiinnuttamiskelpojuja

Miten sitten pilottiluonteisesta kokeilusta siirrytään ennakoarvioinnin vakiinnuttamiseen? Griffithsin jäsenystä (2004) voi soveltaa myös IVA:n vakiinnuttamiseen. Vakiinnuttamiseen voi olla neljä tapaa:

- Poliittinen. Ennakoarvioinnista tulee vakiintunut käytäntö, koska sen tekemättä jättäminen olisi poliittinen riski ja aiheuttaisi protesteja. Tämä edellyttää ennakoarvioinnin tulosten kansantajuista ja median hyödynnettävyyttä.
- Taloudellinen. Ennakoarviointi vakiintuu, koska sen tiedetään lieventävän ja vähentävän taloudellisia riskejä. Tämä edellyttää, että ennakoarvioinnin johtopäätökset ovat rahassa mitattavia.
- Lainsäädännöllinen. Ennakoarviointi on osa tavanomaista asioiden hyvää valmistelua ja viranomaisen voidaan haastaa oikeuteen, jos hän ei tee ennakoarviointia.
- Ammatillinen. Ennakoarviointi tulee osaksi vakiintuneita ammattikäytäntöjä. Se rakentuu rutiinien osaksi, eikä voida ajatella valmistelua ilman ennakoarviointia. Ammatillisuutta tukevat sopivat standardit, tarkastukset ja jatkuva ammatillinen kehittäminen.

### Poliittinen vaade

Poliittisen vaateen syntyminen ja ennakoarvioinnin tarpeellisuuden tunnistaminen kunnissa on hyvin vaihtelevaa. Poliittinen vaade voi syntyä ainakin kahdella tavalla, johtamisjärjestelmän päätöksellä tai tarkastuslautakunnan vaatimuksesta.

Poliittinen vaade ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioimiselle tulisi luontevasti terveyden edistämisen johtamisjärjestelmästä. Johtamisjärjestelmä on kuitenkin olemassa vasta muutamissa kunnissa. Perttilän (2007, 72–73) mukaan käytännössä asioita viedään eteenpäin oman lautakunnan kautta, jolle myös haetaan voimavarat ja jolle raportoidaan. Kunnan johtoryhmä ei aina kykene olemaan ko-koavaan näkemukseen ja strategiseen toimintaan kykenevä toimija. Vastuu kokonaisuuden näkemisestä ja lautakuntien työn yhdistämisestä jää viimekädessä kunnanjohtajalle.

Ennakoarviointien vakiinnuttajana voi toimia myös tarkastuslautakunta. Valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen arvioinnin lisäksi tarkastuslautakunta voi valtuuston päätöksestä kiinnittää huomiota

myös toiminnan, toimintatapojen sekä palvelujen järjestämisen tarkoituksenmukaisuuteen. Tarkastuslautakunta voi siis toimia valtuuston työkaluna kun seurataan erityisesti päämäärämuotoisten valtuuston asettamien linjausten noudattamista kunnallisissa päätöksissä. Päätösten yhteydessä tehty ennakoarvioinnit voivat antaa suoraan materiaalia tavoitteiden toteutumisen tarkasteluun sekä siihen, onko kunnan toiminta ollut onnistunutta kuntalaisten kannalta. Jatkossa tulisi tarkastella kuinka valtuutuksen saatuaan tarkastuslautakunnan rooliin olisi jatkossa mahdollista liittää myös ennakoarviointien laatutarkastelu. (Laihanen 2009, 262–263; Suomen Kuntaliitto 2006, 36; Martikainen 2005, 128; Niiranen & Meklin 2005, 226.)

Kunnissa tarvitaan strategisia tavoitteita, joiden avulla voidaan arvottaa vaikutusten hyvyttä tai riittävyttä verrattuna kunnan tahtotilaan. Organisaation yhteisiä tavoitteita käytettiin harvoin vertailussa. Voisi olettaa, että ennakoarvioinnilla olisi tilausta tarkastuslautakunnissa eri hallinnonalojen päätösten tavoitteiden toteutumisen ja kuntalaisten parhaaksi toimimisen tarkasteluissa (vertaa myös Niiranen 2007, 84). Tarkastuslautakuntien toiminnan ongelmista huolimatta tarkastuslautakuntien uusi rooli toiminnallisten tavoitteiden ja mittareiden parissa työskenteleväksi poliittisen ohjauksen asiantuntijaksi ja toiminnan kehittäjäksi voi kuitenkin olla mahdollista. (Niiranen 2007, 93; Uusitalo ym. 2007 ja 2003, 57; Martikainen 2005, 129; Ruostetsaari & Holttinen 2004, 7, 64; Manninen 2000, 131–132.)

### **Taloudellinen vaade**

Talousvaikutukset ovat usein ensimmäinen vaikutuskokonaisuus, jonka puitteissa muut vaikutustarkastelut saavat liikkumatilaa. Griffithsin (2004) mukaan taloudellisten perusteiden käyttö vaatii, että ennakoarvioinnin johtopäätökset ovat rahassa mitattavia.

Ennakoarvioinnin johtopäätösten muuttaminen rahallisiksi arvoiksi on vaikeaa, sillä kaikkia vaikutuksia ei voi mitata talouden mittarein. Jos ennakoarvioinnilla pystytään siirtämään painopistettä korjaavasta työstä ehkäisevään suuntaan, tuottaa ennakoarviointi myös taloudellisia säästöjä.

Tässä tutkimuksessa kustannusvaikutusten tarkastelun kehittäminen ja olemassa olevien tutkimusten soveltaminen kuntien tarpeisiin tuli jälleen esille (ks. esim. Sinkkonen 2008, 32). Kustannustarkastelut jäivät tässä tarkastelluissa ennakoarvioinneissa hyvin karkealle tasolle arvioitavien asioiden monimutkaisuuden, lähtöaineiston, laskentamallien ja asiantuntemuksen puutteen vuoksi.

### **Lainsäädännöllinen vaade**

Tutkimusta aloitettaessa oli terveysvaikutusten ja sosiaalisten vaikutusten arviointi lakisääteistä toimintaa maankäytön ja tiettyjen hankkeiden, suunnitelmien ja ohjelmien suunnittelun yhteydessä. Ruotsissa yhdyskuntasuunnittelua laajemman TVA-lain puuttuminen on nähty merkittäväksi toiminnan vakiinnuttamisen esteeksi (Knutsson & Linell 2010; Statens folkhälsoinstitut 2005, 420). Suomessa astui toukokuussa 2011 voimaan terveydenhuoltolaki (1326/2010 muutettu 313/2011), jonka mukaan ”kunnan ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on päätöksenteon ja ratkai-

sujen valmistelussa arvioitava ja otettava huomioon tehtävien päätösten ja ratkaisujen vaikutukset väestön terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin.” Tämän lisäksi, jos ”sosiaali- ja terveydenhuolto on järjestetty useamman kunnan yhteistoimintana, yhteistoiminta-alueen on osallistuttava asiantuntijana eri toimialojen väliseen yhteistyöhön sekä sosiaalisten ja terveysvaikutusten arviointiin alueen kunnissa.” Lain tavoitteena on, että väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kuntien perustehtävänä nostettaisiin kunnissa yhdeksi toiminnan painoalueeksi ja että se olisi kytetty osaksi kunnan johtamisjärjestelmää.

Lainsäädäntöä lievempänä vaateena voi pitää päätöksentekoon kohdistuvia ohjeita ja sääntöjä. Ennakoarvioinnin vakiinnuttamiseksi ohjeiden ja sääntöjen tulisi vaatia ennakoarviointitoimintaa, jotta päätös ennakoarvioinnin käynnistämisestä ei ole yksittäisen viranhaltijan harkinnan varassa tai luottamushenkilön vaatimuksesta tehtävä. Tulevaisuusorientaatio ja hyvä valmistelu ovat usein sisällytetty kunnan asiakirjoihin, kuten kuntien sisäisen valvonnan ohjeisiin tai Suomen Kuntaliiton suositukseen vaikutusten ennakoarvioinnista kunnallisessa päätöksenteossa (Sundquist & Oulasvirta 2011; Järviö 2005; Kirkkonummen kunta 2002).

Toisaalta kansallisen informaatio-ohjauksen vaikuttamismahdollisuuksien raja on näkyvässä. Kohl (2004, 99) näkee myös lainsäädännön kehittämisen SVA:n hallinnollisen kehittämisen edellytyksenä. Kansallisiin ohjelmiin liittyvien ennakoarviointien käytäntöönpano on ollut resurssiomatta eikä ennakoarviointien käyttö ole merkittävästi yleistynyt ainakaan vielä vuosien 2006 ja 2008 välillä (Wilskman ym. 2008). Onko mahdollista että nykyisillä resursseilla on saavutettu ne innovatiiviset ja riittävillä resursseilla varustetut kunnat, jotka nykyisillä informaatio-ohjauksen voimavaroilla voidaan saavuttaa? Nähtäväksi myös jää, kuinka terveydenhuoltolain toimeenpano ja valvonta voivat tukea kuntia toiminnan muutoksessa.

### **Ammatillinen vaade**

Ennakoarvioinnin sisältöalueiden laajentaminen tukisi myös ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia. Tässä tutkimuksessa esitellyt ennakoarviointitavat soveltuvat myös muille sisältöalueille (kuten ympäristö-, yritys-, työllisyys-, kulttuuri-, sukupuoli- tai talousvaikutuksiin) ja erilaisiin hallinnollisiin päätöksiin. Esimerkiksi tällaisesta integroidusta vaikutusten arvioinnista on säädösvaikutusten arviointi.

Ammatillinen vaade liittyy jatkuvaan ammatilliseen kehittymiseen, jota voidaan tarkastella laadunhallinnan käsitteen kautta. Laadunhallinta on toiminnan johtamista, suunnittelua, arviointia ja parantamista asetettujen laatutavoitteiden saavuttamiseksi. Päätöksenteon laadunhallintaan liittyy erilaisia laatujärjestelmämalleja, -sovelluksia ja -työkaluja, kuten kunnille tutuimmat tasapainoitettu mittaristo, laatupalkintomalli ja ISO 9000-standardi, joita kaikkia tulisi jatkossa tutkia ennakoarvioinnin vakiinnuttamiskeinoina. (Niiranen ym. 2005, 25; ks. tarkemmin sosiaali- ja terveydenhuollossa esim. Outinen ym. 1999; STM ym. 1999, 3.)

*Balanced Scorecard (BSC)* (tasapainoitettu mittaristo) on työkalu, joka erilaisia indikaattoreita käytettäessä auttaa tarkastelemaan kunnan toimintaa useista strategisesti keskeisistä näkökulmista. Tasapainotettu mittaristo on ennakoarvioinnin



kannalta mielenkiintoinen toimintaympäristö, sillä siinä tavoitteiden ja vision määrittämisen jälkeen toimintaa pyritään ohjaamaan haluttuun suuntaan (Suomen Kuntaliitto 2006, 14; VM & Suomen Kuntaliitto 2001, 50; Outinen ym. 1999). Tämän tutkimuksen jälkeen ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi on liitetty esimerkiksi Kainuun maakunnan ja Espoon kaupungin BSC-tavoitteiden toteuttamiseen (THL 2010a).

*Laatupalkintomalli (EFQM)* (ja sen yksinkertaistetumpi sovellus erityisesti julkiselle sektorille *Yhteinen arviointimalli CAF*) ovat organisaation johtamisen, arvioinnin ja kehittämisen välineitä, joiden avulla toimintaa voidaan jatkuvasti parantaa. Arviointialueiden kautta nousevat esiin organisaation vahvuudet ja parantamiskohteet. Jos kunta määrittää arviointikriteeriksi ennakoarviointiprosessin ja työssä pyritään hahmottamaan eri prosessien väliset kytkennät ja prosessin suora yhteys eri asiakasryhmien tarpeisiin, ovat laatupalkintomallin ja ennakoarviointitoiminnan tavoitteet ymmärrettävissä yhteneviksi. Sisällöllisesti ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi hyvinvointi- ja terveysvaikutuksineen voisi olla luonteva osa yhteiskunnallisten tulosten arviointialuetta. (EFQM 2010; VM & CAF Resource Centre 2006; VM & Suomen Kuntaliitto 2001.)

*ISO 9000 -standardi* määrittelee laadunhallintajärjestelmien vaatimukset muun muassa yleisesti johtamisjärjestelmille ja sektorikohtaisille toimenpiteille. Laatustandardia soveltaakseen organisaation tulee tehdä toimia, jotka voivat myös tukea ihmisiin kohdistuvien vaikutusten käyttöönottoa. Näitä toimia ovat esimerkiksi kunnan tarvitsemien prosessien tunnistaminen ja niiden soveltaminen läpi organisaation sekä tarvittavien kriteereiden ja menetelmien määrittäminen, jotta prosessit toimisivat ja hallintoituisivat tehokkaasti. (Suomen standardoimisliitto 2009; Suomen Kuntaliitto 2005.)

### Jatkotutkimuskohteet

Seurantatutkimusten perusteella suuremmissa kunnissa saattaa olla suuremmat mahdollista toteuttaa systemaattista ennakoarviointia kuin pienemmissä kunnissa. Jatkossa tulisi kuitenkin selvittää, milloin toteutuu sellainen osaamisen ja poliittisen tahdon kriittisen massan kertyminen, joka mahdollistaa ennakoarvioinnin.

Kunnallisen päätösvallan siirtyminen kunnallisille yrityksille ja kuntien toiminnan muuttuminen tilaaja-tuottaja -mallin mukaiseksi tuo uusia vaatimuksia ennakoarvioinnille. Tässä tutkimuksessa mukana olleissa kunnissa nämä kysymykset eivät tulleet esille, mutta jatkossa asiaa tulee selvittää.

Tutkimuksessa ehdotetaan systematisoinnin tueksi arviointitaulukon edelleen kehittämistä niin, että siitä tulisi eri toimijoiden yhteinen työskentelyalusta. Yhteisen taulukkopohjan kehittäminen ja testaaminen vaatii jatkossa oman tarkastelun.

Yhteisen ennakoarvioinnin työskentelyalustan avaamista julkiseksi tulisi myös selvittää. Onko esimerkiksi mahdollista, että valmisteluvaiheessa arviointitaulukko siirretään valmistelijoiden välisestä intranetistä esimerkiksi foorumityöskentelyn työkaluksi kunnan julkisille kotisivuille.

Jatkossa tulisi selvittää ennakkoarvioinnin voimaannuttavaa vaikutusta ja mahdollisuutta toimia myös työn kehittämisen menetelmänä esimerkiksi työyksikkö-tasolla. Kuntalaisosallistumisen kehittäminen ei ollut tämän tutkimuksen kohde, mutta ennakkoarviointiin osallistumista tukevien rakenteiden kehittämiseen tulisi jatkossa kiinnittää huomiota.

Ennakkoarvioinnin tulisi olla mukana vahvemmin valmistelussa myös luottamushenkilöiden omana toimintatapana. Ennakkoarvioinnin käyttäminen siinä vaiheessa, kun luottamushenkilöiden kannat alkavat muodostua, saattaa olla vaikuttavampaa kuin virallinen lautakuntakäsittely, jossa esiteltävien vaihtoehtojen kirjo on jo supistunut. Tutkimuksissa epävirallista vaihetta on korostettu sekä suomalaisissa ympäristövaikutusten arvioinneissa (Hokkanen & Kojo 2003), kuntapäätöksissä yleensä (Jalonen 2007a, 281) että yhdysvaltalaisissa terveysvaikutusten arvioinneissa (Dannenberg ym. 2008, 254). Lisätutkimusta tarvitaan ennakkoarvioinnin prosessimaisuuden kehittämiseksi.

Valmistelijoiden ja päätöksentekijöiden roolien muutokseen sisältyy aiemmin käsiteltyä tiedon lajien hyväksyttävyyttä, lisäksi todennäköisesti valtaan liittyvää vastustusta, mihin tulisi jatkossa kiinnittää huomiota.

Tarkastuslautakunta voi hyödyntää ennakkoarvioinnin tuloksia tarkastellessaan kunnan toiminnan vaikutuksia kuntalaisten hyvinvointiin ja terveyteen sekä strategisten tavoitteiden toteutumiseen. Lautakunnan mahdollista roolia ennakkoarvioinnin käyttöön otossa ja seurannassa tulisi jatkossa tarkastella.

Kustannustarkastelut jäivät tässä tutkimuksessa ennakkoarvioinneissa hyvin yleiselle tasolle. Päätösten taloudellisia vaikutuksia eri väestöryhmien hyvinvointiin ja terveyteen tulisi kehittää.

Laatujärjestelmien rooli ja vuorovaikutus ennakkoarviointien käytön kanssa vaatii tutkimista.

## 7.7 Kunnat tulevaisuuden tekijöinä vai tulevaisuuteen reagoijina

### **Muutoksen mahdollisuus**

Onko muutos kunnissa sitten mahdollista? Stenvallin (2007) muutoksen johtamisen jäsenyyksen mukaan onnistunut muutosprosessin toteutus perustuu kolmeen kokonaisuuteen, jotka ovat kriittinen reflektio, tieto sekä avoin kommunikaatio ja luottamus. Pilotointi ja siitä saadut kokemukset sisältyvät itsessään kunnan kriittiseen reflektioon. Kuntakehittäjän tulisi tunnistaa organisaation muutostarve, nähdä ennakkoarvioinnin hyödyt ja kyetä ylittämään erilaiset ennakkoarvioinnin käyttöönottoon liittyvät esteet.

Ennakkoarvioinnilla tuotetulla *tiedolla päätöksentekoon vaikuttaminen* näyttää tämän tutkimuksen kokemusten valossa vielä vähäiseltä. Kommunikaatiolle on ennakkoarvioinnissa asetettu suuria odotuksia. Tulevaisuuden viranhaltijalta vaaditaan entistä parempia vuorovaikutustaitoja. Verkostomaisessa toimintatavassa eri

hallinnonalojen, yhteistyökumppaneiden ja kuntalaisten kanssa vuorovaikutustaidot korostuvat. Piloteissa tuli esiin vuorovaikutuskulttuurin ohuus tai niitä tukevien rakenteiden vähyys. Ennakoarviointi voi kuitenkin toimia eräänä tällaisena areenana. (Kohl 2008; Tuomikorpi 2005, 30; Paloheimo & Wiberg 2004, 326–330; Pekonen 1995, 92–94.)

*Suhtautuminen eri tiedon lajeihin* jakaa ennakoarvioinnin käytäntöjä ja sitä, voiko ennakoarviointi tuottaa tietoa, joka vaikuttaa päätöksentekoon ja erityisesti, voidaananko hyvinvointiin ja terveyteen liittyvät näkökulmat liittää päätöksentekoon. Muutoksen johtaminen tarvitsee myös tietoa, joka ennakoarvioinnin käyttöönotossa näyttäytyy hiljaisen tiedon, indikaattoritiedon ja näiden erilaisten tietojen käyttönä ja hyväksymisenä päätöksenteon pohjaksi. Kokeilut ovat kuitenkin osoittaneet, että valmistelua tehdään subjektiivisella tiedolla. Horisontaalisia tai vertikaalisia tiedon siirtoväyliä, palautejärjestelmiä tai indikaattoreita on tähän mennessä käytetty ennakoarvioinneissa harvoin.

*Avoimen prosessin tavoitteeseen* ei välttämättä olla valmiita. Luottamus valmisteluprosessiin ja sen eri toimijoihin tulee esiin ennakoarvioinnin käyttöönottoon liittyvänä tekijänä. Luottamusta tarvitaan sekä sisällössä että prosessissa. Sisällöllisesti luottamusta tarvitaan silloin kun heikossa taloustilanteessa taloudellisten reunaehtojen kiristytessä talous alkaa dominoida suunnittelua, päätöksentekoa ja toimintaa. Kun päättäjät eivät tunne päätettävien asioiden sisältöä ja niiden merkitystä hyvinvoinnille ja pitkällä aikavälillä kuntataloudelle, syntyy luottamuspuola viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välille. Päätökset tehdään lyhytnäköisesti ja riskejä kaihtaen. Yhä kasvaviin hoitokustannuksiin on löydyttävä rahaa, mutta kunnissa usein koetaan, että ehkäisevästä toiminnasta on helppo vähentää. Luottamusta prosessiin tarvitaan, jotta esittelevä viranhaltija voi yhden ehdotuksen sijaan esitellä useita ratkaisuvaihtoehtoja ilman pelkoa siitä, että vaihtoehtojen esittäminen tulkittaisiin kyvyttömyydeksi tehdä valintoja tai viranhaltijan asiantuntemattomuudeksi. (Jalonen 2007a, 314; Möttönen 1997, 362.)

Voiko *hyvinvointi- ja terveysnäkökulma* sitten toimia päätöksentekoa ohjaavana näkökulmana? Yhteistyökuntien kokemusten mukaan hyvinvointi, kuten ekologisuuksin, nousee taloudellisuuden rinnalle päätöksenteon perusteeksi silloin, kun se ei ole ristiriidassa taloudellisten argumenttien kanssa. Hyvinvointiteema voi nousta kunnan taloudellisen olemassaolon tai kunnan kilpailukykyyn rinnalle, kun pohditaan samanhintaisten ratkaisujen laadullisia vaikutuksia tai kun etsitään tehokkaampia tapoja toimia laatua muuttamatta. Hyvinvoinnin taloudelliset perustelut hyväksytään jos voidaan osoittaa hyvinvointiin ja terveyteen sijoittamisen olevan kansantaloudellisesti edullista. Ruotsalaisten ennakoarviointien tarkastelussa (Finner ym. 2005) tunnistettiin samankaltaisia ongelmia vaikuttavuuden osoittamisen vaatimuksen ja negatiivisten vaikutusten esittämisen vaikeuden kautta.

### **Mahdollisuus tulevaisuuden haltuunottoon?**

Miten voidaan vastata tämän tutkimuksen otsikkoon sisältyvään haasteeseen. Kunnat voivat ottaa joko tulevaisuuden haltuun –tai sitten eivät. Pessimistisimmin aja-

teltuna tulevaisuus on valtaeliitin mielissä, josta sitä ei haluta ottaa esiin eikä keskustella siitä. Tulevaisuus ja erityisesti sen operatiivinen toteuttaminen on visio, joka ei välttämättä ole syntynyt moniarvoisen keskustelun tuloksena. Tulevaisuus on kadoksissa tai se ei ole tullut kaikkien ulottuville, koska kunnallisen itsehallinnon kapeuden tai taloudellisen liikkumavaran vähyyden vuoksi tulevaisuus nähdään vaihtoehdottomana, tulevaisuutta koskevaa tietoa ei ole koottu tai sitä ei osata hyödyntää ja polkuriippuvuus kaventaa toimintamahdollisuuksia. Tulevaisuusorientoituneet toimintatavat ovat harvassa ja käytännön päätökset tehdään reaktiivisesti ja ei-julkisesti. Erään haastatellun päättäjän mukaan: *”On niin kiire, ettei ehdi pysähtyä arvioimaan ennalta.”* Tällöin kunnat voivat korkeintaan varautua vakuutusyhtiömäisesti tulevaan.

Kysymykseen ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin soveltamismahdollisuuksista yleisimmin kuultu vastaus on: *”Ei sovelleta, koska ei ole tehty ennenkään, ei ole pakko eikä sitä osata.”* Soveltamismahdollisuuksia on jäsennetty seuraavassa kuviossa (Taulukko 6).

Toimijat	Käyttöönottoon vaikuttavia tekijöitä		
	Kulttuuritekijät (arvot)	Organisaatiotekijät (prosessit & rakenteet)	Ammatilliset tekijät (menetelmät & tekniikat)
Normatiivinen (päättäjät)	aktiivisen tulevaisuus-orientaation olemassaolo, moniarvoisuuden hyväksyminen	ennakkoarviointia ja systematisointia tukevat rakenteet	liittäminen päivittäiseen työhön
Strateginen (johtavat viranhaltijat, esittelijät)	tarpeen tunnistaminen, poliittinen tuki käytölle	muutosvalmius ja muutosjohtajuuden olemassaolo	tarve koulutukselle, tiedottamiselle ja harjoituksille
Operationaalinen (työntekijät)	näkemyksistä oma rooli	tarve yhteisen työn kohteen näkemiselle	

**Taulukko 6.** Yhteenveto ihmisiin kohdistuvien vaikutusten käyttöönoton reunaehdoista.

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi vaatisi kunnissa onnistuakseen erilaisia kulttuurisia ja organisatorisia perusasioita. Kunnan *kulttuurissa* tulisi olla sisäänrakennettuna aktiivinen tulevaisuuteen vaikuttamisen näkökulma. Kunnan *arvot*, visio, strategiat ja kunnan ylimmän johdon sitoutuminen ovat ratkaisevia, jotta kuntalaisten hyvinvointi saa päätöksenteossa sille kuuluvan painoarvon. Keskustelevalle, eri näkökulmat ja tiedon lajit huomioiva päätösten valmistelu on monessa kunnassa vasta aluillaan. Yksittäinen ennakkoarviointia soveltava valmistelija ei kykene toimimaan ennakkoarviointivihamielisessä kulttuurissa, jos luottamushenkilöiltä ei koeta tulevan tilausta toiminnan kehittämiseksi. Myös valmistelun tukena toimivien asiantuntijoiden ja työntekijöiden näkemys omasta roolistaan vaikuttaa ennakkoarvioinnin soveltamiseen. Roolikuvaan liittyy toisaalta yhteys oman työn, tehtävien päätös-

ten ja kunnan tavoitteiden toteutumisen välillä ja toisaalta pitäytyminen totutussa ammatillisessa roolissa, mikä tuli ilmi esimerkiksi erään haastatellun viranhaltijan kommentista: *”Terveysten edistäminen ei kuulu oikeastaan minun toimialalleni.”*

Kuntaorganisaatioihin tarvitaan muutosvalmiutta ja kyky sulauttaa ennakoarviointi osaksi omia päätöksentekorakenteita. Lisäksi kunnassa tulisi olla toimivat rakenteet palautteen, seurannan ja tavoitteiden muodostukseen sekä horisontaalisen että vertikaalisen vuorovaikutuksen toteuttamiseksi. Jos näitä ennakoarviointia tukevia rakenteita ei ole olemassa, ennakoarviointien tekeminen vaikeutuu (vrt. yllä sektoristen toimintatapojen puute Mannheimer ym. 2007a). Ennakoarviointi ei voi yksin muuttaa päätöksenteon rakenteita kunnassa (vrt. Jacob ym. 2008). Ennakoarvioinnin kehittämiseen ja käyttöönottoon vaaditaan merkittävää panostusta, jotta muutosvastarinta voidaan ylittää. Vaikka ennakoarvioinnille olisi poliittista tilausta ja jopa päätös sen käyttöönotosta olisi tehty, päätöksen toimeenpano voi kohdata voimakkaan, vaikkakin ehkä passiivisen, vastarinnan. Kokeilu ja käyttöönotto vaativat sekä poliittisen tahdonilmauksen että muutosjohtajuutta toimeenpanoelimissä. Saadut tulokset tukevat aiempia tutkimuksia tahtotilan ja johdon merkityksestä (Päivärinne 2007; Tukia ym. 2007; Finer ym. 2005).

Konkreettisimmillaan ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi liittyy *ammattilliseen osaamiseen*. Eri ammattialoilla sisältöasiantuntemus hyvinvointiin ja terveyteen liittyvistä tekijöistä ja toisaalta ymmärrys niihin vaikuttavista tekijöistä eivät kohtaa. Eri ammattien peruskoulutuksessa ei ole käsitelty ennakoarviointeja, eikä niihin ole totuttu ammatillisen kehittymisen yhteydessä. Ennakoarvioinnin käyttöönotto vaatisi yksilötasolla uudenlaista lähestymistapaa muun muassa omaan asiantuntijuuteen ja erilaisia rajoja ylittävään vuorovaikutukseen. Ennakoarviointeja tukevien rakenteiden puuttuessa toiminta uhkaa jäädä yksittäisten innostuneiden toimijoiden varaan, jolloin muutokset valmistelun ja päätöksenteon rakenteissa voivat jäädä vähäisiksi.

Tutkimuksen otsikon haasteeseen voi vastata myös toisin. Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointia tukee pyrkimys hyvään hallintoon, olemassa oleva valmistelukulttuuri, jossa tarkastellaan vaihtoehtoja ja vaikutuksia sekä keskustele- vat lautakunnat. Kaikki ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin perusarvot ja toimintatavat ovat jo olemassa, eikä perusidea ole kuntatoimijoille vieras, jolloin siirtyminen entistä systemaattisempaan ja läpinäkyvämpään toimintatapaan ei ole ylivoimaista. Suomen Kunnallisliittojen varhaisten kokeilujen johtopäätöksissä suhtauduttiin varsin optimistisesti ennakoarvioinnin liittämiseen kunnan arki-rutiineihin. Tuolloin yksinkertaisimmillaan ennakoarvioinnin arkipäiväistäminen edellytti lähinnä keskustelua kunnan sisältöasiantuntijan kanssa tarkoituksena näin varmistua, ettei aiotusta toiminnasta aiheudu haittoja. (Suomen Kaupunkiliitto ym. 1992a, 34.)

Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi voi tukea sekä rationaalista että kommunikatiivista päätöksentekoa. Rationaalisesta näkökulmasta ennakoarviointi voi tuottaa formaalia tietoa lähtötietojen asettamisessa rajoissa, ilkeissä ongelmissa ennakoarviointi voi jäsentää päätöksentekoa. Pyrittäessä kommunikatiivisuuteen,

ennakkoarviointi tuo mallin, jolla erilaisia näkökulmia voidaan tarkastella samanarvoisesti. Ennakkoarviointien myötä kunnan päätökset tulevat paremmin perustelluiksi ja kunnan asetettuja tavoitteita paremmin toteutettavaksi.

Kuntien luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla on halua hyvään valmisteluun ja yhteisen hyvän edistämiseen sekä ennenkaikkea valmiutta ottaa käyttöön uusia työvälineitä päätösten ennakkoarviointiin. On olemassa hyviä esimerkkejä siitä, kuinka kunnat voivat, vähintään varautua tulevaisuuteen, mutta parhaimmillaan myös valinnoillaan vaikuttaa halutun tulevaisuuden toteutumiseen – kunnissa voidaan ottaa tulevaisuus haltuun.

# Lähteet

- Aaltola J., Syrjälä L. (1999) Tiede, toiminta ja vaikuttaminen, teoksessa H.L.T. Heikkinen, R. Huttunen, P. Moilanen (toim.): Siinä tutkija missä tekijä: toimintatutkimuksen perusteita ja näköaloja. Atena, Jyväskylä, s. 11-24.
- Ahmadvand M., Karami E. (2009) A social impact assessment of the floodwater spreading project on the Gareh-Bygone plain in Iran: A causal comparative approach. *Environmental Impact Assessment Review*, (29)2. s. 126-136.
- Aittola T., Pirttilä I. (1989) Tieto yhteiskunnassa: tiedonsosiologinen tarkastelu. Gaudemus, Helsinki.
- Akpofure E.A., Ojile M. (2003) Social Impact Assessment: An Interactive and Participatory Approach, teoksessa M. McCabe & B. Sadler (toim.): Studies of EIA Practice in Developing Countries. United Nations Environment Programme UNEP Division of Technology, Industry and Economics Economics and Trade Branch, s. 211-222.
- Albaek E. (1995) Policy evaluation: Desing and Utilization, teoksessa R.C. Rist (toim.): Policy evaluation: linking theory to practice. Edward Elgar, Aldershot, s. 5-18.
- Ali S., O'Callaghan V., Middleton J.D. & Little R. (2007) A prospective mini health impact assessment of the 'Towards 2010' programme in Sandwell and West Birmingham in the West Midlands. *Public health*, (121)6. s. 469-481.
- Andreassen B.A., Sano H.-O. (2007) What's the Goal? What's the Purpose? Observations on Human Rights Impact Assessment. *International Journal of Human Rights*, (11)3. s. 275-291.
- Anonymous (1996) Human impact assessment. *Nature*, (383)6595. s. 9.
- Anttila P. (2007) Realistinen evaluaatio ja tuloksellinen kehittämissyö. Akatiimi, Hamina.
- Anttiroiko A.-V., Haveri A. (2007) Kuntien toiminta- ja hallintatavat, teoksessa A.-V. Anttiroiko, A. Haveri, V. Karhu, A. Ryyänen & P. Siitonen (toim.): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere University Press Taju, Tampere, s. 137-153.
- Anttiroiko A.-V. (1996) Realistisen kuntateorian haaste: Poettisen realismin näkökulma kuntatutkimuksen metodologiseen ja teoreettiseen infrastruktuuriin. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Anttiroiko A.-V., Haveri A., Karhu V., Ryyänen A., Siitonen P. (toim.) (2007) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere University Press Taju, Tampere.
- Anttiroiko A.-V., Savolainen R. (2000) Kuntien strategiset tulkinta- ja tietoprosessit, teoksessa P. Eero (toim.): Informaatio, tieto ja yhteiskunta: raportti Tiedon tutkimusohjelman II tutkijaseminaarista 8.-9.6.2000. TaY:n tietoyhteiskunnan tutkimuskeskus, Tampere, s. 253-268.
- Anttiroiko A.-V. (1991) Kunnan oleminen ja olemus. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Aristoteles (1989) Teokset. Osa 7, Nikomakhoksen etiikka (Suom. Simo Knuuttila). Gaudeamus, Helsinki.
- Arnkil T. (2006) Okavango-kehittäminen – Välittääkö kukaan jatkuvuudesta, teoksessa R. Seppänen-Järvelä & V. Karjalainen (toim.): Kehittämistyön risteyskysymyksiä. Stakes, Helsinki, s. 75-88.
- Barnes R., Scott-Samuel A. (2002) Health impact assessment and inequalities. *Rev Panam Salud Publica* [online], (11)5-6. s. 449-453.
- Barrow C.J. (2000). Social Impact Assessment an introduction. Arnold, London.
- Barrow C.J. (1997) Environmental and social impact assessment an introduction. Arnold, Bristol.
- Basingstoke & Deane Council (julkaisuvuosi tuntematon) Integrated Impact Assessment (IIA). <http://www.basingstoke.gov.uk/CommitteeDocs/Committees/Cabinet/20050927/Integrated%20Impact%20Assessment%20Introduction.doc>. Basingstoke & Deane Council, [12.1.2009].
- Beck U. (1995) Poliittikan uudelleen keksiminen: kohti refleksiivisen monernisaation teoriaa, teoksessa U. Beck, S. Lash & A. Giddens (toim.): Nykyaajan jäljillä : refleksiivinen modernisaatio. Vastapaino, Tampere, s. 11-82.
- Beck U. (1994) The reinvention of politics: toward a theory of reflexive modernization, teoksessa U. Beck, A. Giddens & S. Lash (toim.): Reflexive modernization: politics, tradition and aesthetics in the modern social order. Polity, Cambridge, s. 1-55.
- Becker D.R., Harris C.C., McLaughlin W.J. &

- Nielsen E.A. (2003) A participatory approach to social impact assessment: the interactive community forum. *Environmental Impact Assessment Review*, (23)3. s. 367-382.
- Becker H.A. (2003) Theory formation and application in social impact assessment, teoksessa H.A. Becker & F. Vanclay (toim.): *The International Handbook of Social Impact Assessment: Conceptual and Methodological Advances*. Edward Elgar Publishing Ltd, Bodmin, s. 129-142.
- Becker H.A. (1997) *Social impact assessment: method and experience in Europe, North America and the Developing World*. UCL Press, London.
- Becker H.A., Vanclay F. (2003) *The International Handbook of Social Impact Assessment: Conceptual and Methodological Advances*. Edward Elgar Publishing Ltd, Bodmin.
- Bell W. (2003) *Foundations of futures studies : human science for a new era vol 1*. Transaction Publishers, New Brunswick.
- Bensusan-Butt D.M. (1978) *On economic man: an essay on the elements of economic theory*. Australian National University Press, Canberra.
- Berger P.L., Luckmann T. (1967) *The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge*. Doubleday, New York.
- Blau J., Ernst K., Wismar M., Baro F., Blenkus M.G., von Bremen K., Fehr R., Gulis G., Kauppinen T., Mekel O., Nelimarkka K., Perttilä K., Scagnetti N., Sprenger M., Stegeman I., Welteke R. (2007) *The use of HIA across Europe*, teoksessa M. Wismar, J. Blau, K. Ernst & J. Figueras (toim.): *The effectiveness of health impact assessment: scope and limitations of supporting decision-making in Europe*. World Health Organization, Copenhagen.
- Bohman J., Rehg W. (toim.) (1997) *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. MIT Press, Cambridge.
- Borg O. (2003) *Tulevaisuudentutkimuksen suhde muihin tieteesiin ja tiedonaloihin*, teoksessa M. Vapaavuori & S.v. Bruun (toim.): *Miten tutkimme tulevaisuutta? Tulevaisuuden tutkimuksen seura*, Helsinki, s. 303-313.
- Braybrooke D., Lindblom C.E. (1967) *A strategy of decision: policy evaluation as a social process*. Free Press, New York.
- Bruce T. (2007) RE: Next Generation of Agriculture and Agri-Food Policy Online Consultation Submission – General Comments. Vancouver Coastal Health, Vancouver.
- Bruun S.v. (2005) *Kuntien tulevaisuus: kuntajohdon ja asiantuntijoiden näkemyksiä kuntien tulevaisuudesta*. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Buchanan J.M., Tullock G. (1962) *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Burdge R.J. (2003) *Benefiting from the practice of social impact assessment*. *Impact Assessment and Project Appraisal*, (21)3. s. 225-229.
- Burdge R.J. (1994) *A Conceptual Approach to Social Impact Assessment*, Revised Edition. Collection of Writings by Rabel J. Burdge and Colleagues. Social Ecology Press, Middleton, Wisconsin.
- Burdge R.J., Johnson S. (1994) *Social impact Assessment: Developing the basic model*, teoksessa R.J. Burdge (toim.): *A Conceptual Approach to Social Impact Assessment*, Revised Edition. Collection of Writings by Rabel J. Burdge and Colleagues. Social Ecology Press, Middleton, s. 13-29.
- Burnham J. (1987) *The Machiavellians, defenders of freedom*. Gateway Editions, Washington, D.C.
- Burnham J. (1941) *A managerial revolution: what is happening in the world*. John Day, New York.
- Burr V. (1995) *An introduction to social constructionism*. Routledge, London.
- Byrne D. (1998) *Complexity theory and the social sciences: an introduction*. Routledge, London.
- Bäcklund P. (2007) *Tietämisen politiikka: Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa*. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki.
- Bäcklund P. (2008) *Helsinkiäisten käsityksiä osallisuudesta*. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki.
- Cameron C., Ghosh S. & Eaton S.L. (2011) *Facilitating communities in designing and using their own community health impact assessment tool*. *Environmental Impact Assessment Review* (31)4 s. 433-437.
- Chelimsky E. (1997) *The coming transformations in evaluation*, teoksessa E. Chelimsky & W.R. Shadish (toim.): *Evaluation for the 21st century: a handbook*. Sage, Thousand Oaks, s. 1-26.
- Coffey A., Atkinson P. (1996) *Making sense of qualitative data: complementary research strategies*. Sage, Thousand Oaks.



- Cohen J. (1998) Democracy and Liberty, teoksessa J. Elster (toim.): *Deliberative democracy*. Cambridge University Press, Cambridge, s. 185-231.
- Cohen J. (1989) *Deliberation and Democratic Legitimacy*, teoksessa A. Hamlin & P. Pettit (toim.): *The good policy : normative analysis of the state*. Blackwell, Oxford, s. 17-34.
- Connolly W.E., Chambers S.A. & Carver T. (2008) *Democracy, pluralism and political theory*. Routledge, London.
- Conway L., Douglas M., Gavin S., Gorman D. & Laughlin S. (2007) *Health Impact Assessment: Piloting the Process in Scotland*. Programme. Scottish Needs Assessment, Edinburgh.
- Cornish E. (1980) *The study of the future: an introduction to the art and science of understanding and shaping tomorrow's world*. World Future Society, Washington, D.C.
- Cyert R.M., March J.G. (1992) *A behavioral theory of the firm*. Blackwell, Malden.
- Dahl R.A. (1966) *Who governs?: democracy and power in an American city*. Yale University Press, New Haven.
- Dahl R.A. (1956) *A preface to democratic theory*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Dahler-Larsen, P. (2005) *Hyvät käytännöt - menetelmäkäsikirja Vaikuttavuuden arviointi*. Stakes, Helsinki.
- Dannenberg A.L., Bhatia R., Cole B.L., Heaton S.K., Feldman J.D. & Rutt C.D. (2008) *Use of Health Impact Assessment in the U.S.: 27 Case Studies, 1999-2007*. American Journal of Preventive Medicine, (34)3, s. 224-233.
- Diesing P. (1973) *Reason in society: five types of decisions and their social conditions*. Greenwood, Westport.
- Dietz T. (1987) *Theory and Method in Social Impact Assessment*. Sociological Inquiry, (57)1, s. 54-69.
- Domhoff W.G. (1983) *Who rules America now? a view for the '80s*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- Downie R.S. (1996) *Health promotion: models and values*. Oxford University Press, Oxford.
- Easterby-Smith M., Thorpe R. & Lowe A. (2002). *Management research : an introduction*. Sage, London.
- EFQM (2010) *The EFQM excellence model: EFQM model 2010*. Laatukeskus, Espoo.
- Eilavaara P. (1986) *Esittelystä julkisessa hallinnossa ja eräissä tuomioistuimissa*. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Elliott E., Williams G. (2004) *Developing a civic intelligence: local involvement in HIA*. Environmental Impact Assessment Review, (24)2, s. 231-243.
- Elster J. (1998) *Introduction*, teoksessa J. Elster (toim.): *Deliberative democracy*. Cambridge University Press, Cambridge, s. 1-18.
- Ervasti K., Tala J. & Castrén E. (2000) *Lainvalmistelun laatu ja eduskunnan valiokuntatyö*. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, Helsinki.
- Eskola J., Suoranta J. (1998) *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino, Tampere.
- Etzioni A. (1986) *Mixed Scanning Revisited*. Public Administration Review, (46)1, s. 8-14.
- Etzioni A. (1967) *Mixed Scanning: A 'Third' Approach to Decision-Making*. Public Administration Review, (27)5, s. 385-392.
- EU= European Union (2007) *European Meeting on Health and Health Systems Impact Assessment (HSIA/HIA)*: Lisbon, 5-6 November 2007. EU; European Observatory on Health Systems and Policies, Lisbon.
- European Centre for Health Policy (1999) *Health Impact Assessment. Main concepts and suggested approach*. Gothenburg consensus paper. WHO: Regional Office for Europe, Brussels.
- European Commission (2009) *Impact assessment guidelines*. EC, Brussels.
- European Commission (julkaisuvuosi tuntematon) *IA Tools -Supporting impact assessment in the European Commission*. Good Practise Inventory. <http://iatools.jrc.ec.europa.eu/bin/view/IQTool/CountryStudies.html>. [5.1.2009].
- Feldman M.S., Khademan A.M. (2007) *The Role of the Public Manager in Inclusion: Creating Communities of Participation*. Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions, (20)2, s. 305-324.
- Finer D., Tillgren P., Berensson K., Guldbrandsson K. & Haglund B.J.A. (2005) *Implementation of a Health Impact Assessment (HIA) tool in a regional health organization in Sweden—a feasibility study*. Health promotion international, (20)3, s. 277-284.
- Fischer F. (1995) *Evaluating Public Policy*. Nelson-Hall Publishers, Chicago.
- Forester J. (1993) *Critical theory, public poli-*

- cy, and planning practice: toward a critical pragmatism. State University of New York Press, Albany.
- Forester J. (1989). Planning in the face of power. University of California Press, Berkeley.
- Giddens A. (1990). The consequences of modernity. Polity Press, Cambridge.
- Godet M. (1994) From anticipation to action: A handbook of strategic prospective. Unesco, Paris.
- Godet M. (1991) Futures studies: a tool-box for problem solving. GERPA, Unesco, Paris.
- Griffiths R. (2004) Health impact assessment in the West Midlands: a managerial view. Environmental Impact Assessment Review, (24)2. s. 135-138.
- Grönfors M. (1985) Kvalitatiiviset kenttätömenetelmät. WSOY, Juva.
- Guba E., Lincoln Y. (1989) Fourth generation evaluation. Sage, Newbury Park.
- Gutmann A., Thompson D.F. (1996) Democracy and disagreement. Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.
- Habermas J. (1996a) Between facts and norms : contributions to a discourse theory of law and democracy. The MIT Press, Cambridge.
- Habermas J. (1996b) Three normative models of democracy, teoksessa S. Benhabib (toim.): Democracy and difference : contesting the boundaries of the political. Princeton University Press, Princeton, s. 21-30.
- Habermas J. (1990) Moral consciousness and communicative action. MIT, Cambridge.
- Habermas J. (1984). The theory of communicative action. Vol. 1 : Reason and the rationalization of society. Beacon Press, Boston.
- Hagerlund T. (2008) Uusi hanke selvittää kielivaikutuksia, Uutinen 23.04.2008. [http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;60;41305;132433;137225;137771&voucher=BE71347F-04BF-49B9-85AC-555B1680893D](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;60;41305;132433;137225;137771&voucher=BE71347F-04BF-49B9-85AC-555B1680893D). Suomen Kuntaliitto, Helsinki [12.12.2008].
- Hakulinen T., Pietilä A., Kurkko H. (2003) Terveiden edistämisen vaikuttavuuden arviointi, teoksessa Pietilä A.-M., Hakulinen T., Hirvonen E., Koponen P., Salminen E.-M., Sirola K. (toim.): Terveiden edistäminen: uudistuvat työmenetelmät. WSOY, Helsinki, s. 282-300.
- Hall P.A., Taylor R.C.R. (1996) Political Science and the Three New Institutionalisms. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
- Harisalo R. (1990) Kunnallishallinnon arvot, johotaminen ja tulevaisuuden haasteet, teoksessa R. Asikainen & J.H. Nissinen (toim.): Luova tulosjohtaminen julkishallinnossa. Yritystaito, Helsinki, s. 19-40.
- Harisalo R., Stenvall J. (2002) Luottamus ja epäluottamus kunnanhallituksen päätöksenteossa. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Harisalo R. (2008a) Organisaatioteoriat. Tampere University Press, Tampere.
- Harisalo R. (2008b) Organisaatioteoriat. Tampere University Press, Tampere.
- Harisalo R. (1990) Kunnallishallinnon tarkastelutavat, teoksessa Hoikka P. (toim.) Vahvistuva kunnallinen itsehallinto ja kunnallinen kansanvalta. Valtion painatuskeskus, Helsinki, s. 9-22.
- Harisalo R., Aarrevaara T. (2007) Keskustelu, väittely ja dialogi lautakuntien päätöksenteossa: aineistojen esittely ja lautakuntien toiminnan kuvaus. Kunnallistieteellinen aikakauskirja, (35)1. s. 71-85.
- Harrinvirta M., Uusikylä P. & Virtanen P. (1998) Arvioinnin tila valtionhallinnossa. Valtiovarainministeriö, Helsinki.
- Harris C., Nielsen E., McLaughlin W. & Becker D. (2003) Community based social impact assessment: the case of salmon recovery on the Lower Snake River. Impact Assessment and Project Appraisal, (21)2. s. 109-118.
- Hart E. (1995) Action research for health and social care: a guide to practice. Open University Press, Buckingham.
- Haveri A. (2002) Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. Hallinnon tutkimus, (21)1. s. 4-19.
- Haveri A., Rönkkö P. (2003) Kuntaorganisaatio ja sen johtaminen, teoksessa Anttiroiko A.-V., A. Haveri, V. Karhu, A. Rynänen, P. Siitonen (toim.): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen yliopistopaino, Tampere, s. 56-64.
- Haveri A. (2005) Monitasohallinnankaan ei tarvitsisi olla kaaosta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja, (33)1. s. 5-7.
- Healey P. (1993) The Communicative Turn in Planning Theory, teoksessa F. Fischer & J. Forester (toim.): The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. UCL Press Duke University Press, London, s. 233-253.
- Healey P. (1997). Collaborative planning: shaping places in fragmented societies. Macmillan, Basingstoke.
- Heikkilä J., Heikkilä K. (2005) Voimaantumisi-

- nen työyhteisön haasteena. WSOY, Porvoo.
- Heikkilä M. (1988) Rakenteellinen sosiaalityö, teoksessa Sosiaalityön vuosikirja 87-88. Sosiaalityöntekijäin liitto, Helsinki, s. 63-70.
- Heikkinen H.L.T., Rovio E., Syrjälä L., Kontinen T., Häkkinen P., Kiilakoski T., Huovinen T., Klemola U., Lautamatti L., Tiihonen A., Huttunen R., Kakkori L. & Tynjälä P. (2007) Toiminnasta tietoon: toimintatutkimuksen menetelmät ja lähestymistavat. Kansanvalistusseura, Helsinki.
- Held D. (1987) Models of democracy. Polity Press, Cambridge.
- Helsingin kaupunki (2008a) Terveysvaikutusten arviointi. [http://www.hel.fi/wps/portal/Terveyskeskus/Artikkeli?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/terke/fi/P\\_\\_t\\_ksenteko/Terveysvaikutusten+arviointi](http://www.hel.fi/wps/portal/Terveyskeskus/Artikkeli?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/terke/fi/P__t_ksenteko/Terveysvaikutusten+arviointi). Helsingin kaupunki, Terveysvirasto, Helsinki [1.1.2009].
- Helsingin kaupunki (2008b) Vuoden 2009 talousarvioehdotuksen raami ja talousarvio- sekä taloussuunnitelmaehdotuksen 2009-2011 laatimisohteet. Helsingin kaupungin hankintakeskus, Helsinki.
- Helsingin terveystieteiden keskus (2005) Terveysvaikutusten huomioon ottaminen Helsingin kaupungin päätöksenteossa. Kokousasiakirjoihin perustuva tutkimus. Helsingin terveystieteiden keskus, Helsinki.
- Herne K., Setälä M. (2005) Deliberatiivisen demokratian ihanteet ja kokeilut. Poliittika, (47)3. s. 175-188.
- Heuru K. (2000) Kunnan päätösvalan siirtyminen: oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineissa. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Heuru K., Mennola E. & Rynänen A. (2008) Kunta – kunnallisen itsehallinnon perusteet. Edita, Helsinki.
- Hildén M. (2007) Laajojen kansallisten ohjelmien vaikutusten etukäteisarviointi – kokemuksia ympäristöarvioinneista. Hallinnon tutkimus, (26)4. s. 72-81.
- Hirsjärvi S., Hurme H. (2006) Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Yliopistopaino, Helsinki.
- Hokkanen P. (2008) Kansalaisosallistuminen ympäristövaikutusten arviointimenetelyssä. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Hokkanen P., Kojo M. (2003) Ympäristövaikutusten arviointimenetellyn vaikutus päätöksentekoon. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Hokkanen P., Ruuskanen T. (2005) Kirjallisten mielipiteiden vaikuttavuus YVA-menettelyssä. Keski-Suomen ympäristökeskus, Jyväskylä.
- Horelli L. (1995) Kaipuu terveeseen kaupunkiin. Stakes, Helsinki.
- Horelli L., Kukkonen H. (1992) Kaavoitus ja terveys: Herminni-Toukolanrannan kaavoituksen arviointia. Helsingin kaupunki, Helsinki.
- Horst R., Webber M. (1973) Dilemmas in a General Theory of Planning. Policy Sciences, 4. s. 155-169.
- Howells J.R.L. (2002) Tacit Knowledge, Innovation and Economic Geography. Urban Studies, (39)5-6. s. 871-884.
- Huotari P. (2009) Strategisen osaamisen johtaminen kuntien sosiaali- ja terveystoimissa – neljän kunnan sosiaali- ja terveystoimen esimiesten käsityksiä strategisesta osaamisen johtamisesta. Tampere University Press, Tampere.
- Hyrcäs E. (2009) Osaamisen johtaminen Suomen kunnissa. Lappeenranta teknillinen yliopisto, Lappeenranta.
- Häikiö L. (2005) Osallistumisen rajat: valta-analyysi kestävän kehityksen suunnittelusta Tampereella. Tampere University Press, Tampere.
- Hämeenlinnan kaupunki (2001) Hyvinvointitase. Hämeenlinnan kaupunki, Hämeenlinna.
- Häyrynen S. (2004) Kulttuuristen vaikutusten arviointi kulttuuripoliittikan toimenkuvana: lähtökohtia. Kulttuuripoliittisen tutkimuksen edistämissäätiö Cupore, Helsinki.
- IAIA= International Association for Impact Assessment (2007) IAIA'07 Final Program. International Association for Impact Assessment, Fargo.
- IAIA (2006a) Health Impact Assessment: International Best Practice Principles. International Association for Impact Assessment, Fargo.
- IAIA (2006b) IAIA'06 Abstracts volume. International Association for Impact Assessment, Fargo.
- IAIA (2006c) IAIA'06 Final Program. International Association for Impact Assessment, Fargo.
- IAIA (2003a) IAIA'03 : Final program. International Association for Impact Assessment, Fargo.
- IAIA (2003b) Social impact assessment, International Principles. Special Publication Series No. 2. International Association for Impact Assessment, Fargo.

- Jaatinen K. (1993) Laitoshoidon ja tuetun hoidon toimintojen ja rakentamisen vaihtoehdot Padasjoella – vaikutusten arviointi. Luonnos 8.2.1993. Kestävän kehityksen säätiön julkaisu, Padasjoki.
- Jacob K., Hertin J., Hjerp P., Radaelli C., Meuwese A., Wolf O., Pacchi C. & Rennings K. (2008) Improving the Practice of Impact Assessment. Evaluating Integrated Impact Assessments (EVIA) – Project No 028889, 6th Framework Programme. European Commission, Berlin.
- Jalonen H. (2007a) Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä. Tampereen tekninen yliopisto, Tampere.
- Jalonen H. (2007b) Kunnallisen päätöksenteon valmistelutyö kompleksisuusteorioiden valossa. Hallinnon tutkimus, (26)3. s. 35-59.
- Jalonen H. (2006) Asioiden valmistelu kunnallisessa päätöksenteossa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja, (34)1. s. 39-53.
- Jantunen J., Hokkanen P. (2010) YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi: ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toimivuus ja kehittämistarpeet. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Joffe M., Mindell J. (2002) A framework for the evidence base to support Health Impact Assessment. *Journal of Epidemiology & Community Health*, (56)2. s. 132-138.
- Jones G., Stewart J. (1985) The case for local government. George Allen & Unwin, London.
- Juhila K. (2006) Sosiaalityöntekijöinä ja asiakaina: sosiaalityön yhteiskunnalliset tehtävät ja paikat. Vastapaino, Tampere.
- Julkunen R. (2005) Hyvinvointivaltion uusi politiikka – Paul Piersonin historiallinen institutionalismi, teoksessa J. Saari (toim.): Hyvinvointivaltio : Suomen mallia analysoimassa. Yliopistopaino, Helsinki, s. 332-359.
- Juslén J. (1998) Pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelman tarkistus 1998: sosiaalisten vaikutusten arviointi. Stakes, Helsinki.
- Juslén J. (1995a) Sosiaalisten vaikutusten arviointi (SVA): Monipuolisempaan suunnitteluun. Stakes, Helsinki.
- Juslén J. (1995b) SVA-opas: käytännön näkökulma sosiaalisten vaikutusten arviointiin. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Juutinen S. (1994) Sosiaalitoimi asiantuntijana ja vaikuttajana: tutkimus rakenteellisen sosiaalityön käsitteestä ja todellisuudesta. Stakes, Helsinki.
- Jyrkämä J. (1983) Toimintatutkimuksen teoriasta ja tutkimuskäytännöstä, teoksessa R. Jaakkola & K. Urponen (toim.): Sosiaalipolitiikan teoriaa ja ongelmia. Artikkeleita Sosiaalipolitiikka-vuosikirjasta 1977-1982. Sosiaalipoliittinen yhdistys, Helsinki, s. 57-91.
- Jyväskylän yliopisto (2008) Ympäristövaikutusten arviointi. <http://www.jyu.fi/erillis/ymtk/tutkpalv/ympvaikutus>. Jyväskylän yliopisto, Ympäristöntutkimuskeskus, Jyväskylä [23.2.2009].
- Järviö N. (2005) IVA:n vapaaehtoinen käyttö kunnissa. Yhteiskuntapolitiikka, (70)1. s. 63-70.
- Kahn H. (1967) The year 2000: a framework for speculation on the next thirty-three years. Macmillan, New York.
- Kallio O. (1995) Ympäristön vaikutus kuntaorganisaation toimintaan. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Kamppinen M., Kuusi O., Söderlund S. (toim.) (2002) Tulevaisuudentutkimus: perusteet ja sovellukset. Suomalaisen kirjallisuuden seura, Helsinki.
- Kamppinen M., Raivola P. (1995) Riski, päätöksenteko ja osallisuus, teoksessa M. Kamppinen (toim.): Riskit yhteiskunnassa : maallikot ja asiantuntijat päätösten tekijöinä. Gaudeamus, Helsinki, s. 15-78.
- Kankainen T., Pessala H., Siisiäinen M., Stranius L., Wass H. & Wilhelmsson N. (2009) Suomalaiset osallistujina: katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tutkimukseen. Oikeusministeriö, Helsinki.
- Kantola I. (1999) Ydinjätteiden SVA yhteiskunnallisena haasteena, teoksessa T. Litmanen, P. Hokkanen & M. Kojo (toim.): Ydinjäte käsissämme: Suomen ydinjätehuolto ja suomalainen yhteiskunta. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä, s. 108-131.
- Karimäki A. (1999) Äänekosken uimahallin sosiaaliset vaikutukset : sosiaalisten vaikutusten arviointi aristoteelisen ilmiöiden pelastamisen näkökulmasta. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.
- Kaskinen J. (1998) Tuhatta ja sataa Turusta Pietariin: Eurooppatie E18:n tiensuunnitelu ympäristövaikutusten arvioinnin käytäntönä. Turun yliopisto, Turku.
- Kauppinen T. (2004) Sosiaali- ja terveysala ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa, teoksessa R. Sairinen & J. Kohl (toim.): Ihminen ja ympäristön muutos : Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin

- teoriaa ja käytäntöjä. Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus, Espoo, s. 209-226.
- Kauppinen M. (2005) Miten käy palvelukyvyn?: kuntien valmistautuminen väestömuutoksen vaikutuksiin: yhteistyö, uudistuvat palvelurakenteet ja työhyvinvointi kuntastrategioiden ytimiksi. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Kauppinen, T. (1997) Haluttu tulevaisuus : Kokemuksia sosiaali- ja terveystoimen strategisen tason vaikutusten arvioinnista. Stakes, Helsinki.
- Kauppinen, T., Nelimarkka, K. (2004a) Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi Terve Kunta -verkoston kunnissa. Stakes, Helsinki.
- Kauppinen T., Nelimarkka K. (2004b) Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi Terve Kunta -verkoston kunnissa. Stakes, Helsinki.
- Kauppinen T., Nelimarkka K. & Perttilä K. (2006) The effectiveness of human impact assessment in the Finnish Healthy Cities Network. Public health, (120)11. s. 1033-1041.
- Kauppinen T., Sihto M., Wiman R., Lintula A. (toim.) (2002) Human Impact Assessment. Stakes, Helsinki.
- Kauppinen T., Nelimarkka K. & Ståhl T. (2009) Sosiaalisten ja terveysvaikutusten ennakkoarvioinnin kehittäminen Suomessa. Yhteiskuntapolitiikka, (74)2. s. 158-166.
- Kauppinen T., Ståhl T. (2009) Säädosvaikutusten arviointi – esimerkkinä ihmisiin kohdistuvat vaikutukset hallituksen esityksissä. Oikeus, (38)2. s. 188-196.
- Kekkonen J. (2010) Demokratia ja sananvapaus ovat heikentyneet. Helsingin Sanomat, 25.07.2010. s. 2.
- Kemm J. (2007) What is HIA and why might it be useful?, teoksessa M. Wismar, J. Blau, K. Ernst & J. Figueras (toim.): The effectiveness of health impact assessment: scope and limitations of supporting decision-making in Europe. World Health Organization, Copenhagen, s. 3-13.
- Kemm J. (2006) Health impact assessment and Health in All Policies, teoksessa T. Ståhl, M. Wismar, E. Ollila, E. Lahtinen & K. Leppo (toim.): Health in All Policies Prospects and potentials. Ministry of Social Affairs and Health, Helsinki, s. 189-208.
- Kemm J. (2001) Health Impact Assessment: a tool for Healthy Public Policy. Health Promotion International, (16)1. s. 79-85.
- Kemm J., Parry J. (2004a) The development of HIA, teoksessa J. Kemm, J. Parry & S. Palmer (toim.): Health Impact Assessment. Oxford University Press, Oxford, s. 15-23.
- Kemm J., Parry J. (2004b) What is HIA? Introduction and overview, teoksessa J. Kemm, J. Parry & S. Palmer (toim.): Health Impact Assessment. Oxford University Press, Oxford, s. 1-13.
- Kettunen P. (2003) Kuntien eloonjäämisen taito. Kunnallissalan kehittämissäätiö, Helsinki.
- Kiiskinen U., Vehko T., Matikainen K., Natunen S. & Aromaa A. (2008) Terveysten edistämisen mahdollisuudet: Vaikuttavuus ja kustannusvaikuttavuus. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Kilpinen E., Kivinen O., Pihlström S. (2008) Johdanto, teoksessa E. Kilpinen, O. Kivinen & S. Pihlström (toim.): Pragmatismi filosofiassa ja yhteiskuntatieteissä. Gaudeamus, Helsinki, s. 7-17.
- Kirkkonummen kunta (2002) Kirkkonummen sisäisen valvonnan ohje. [http://www.kirkkonummi.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/kirkkonummi/embeds/3394\\_sisvalvohje.pdf](http://www.kirkkonummi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/kirkkonummi/embeds/3394_sisvalvohje.pdf). Kirkkonummen kunta, Kirkkonummi [24.4.2007].
- Kirvelä T. (1998) 4 tulevaisuutta ja kunnat. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Kivelä S. (2000) Näkemyksiä kuntademokratian ja kuntajohtamisen tulevaisuudesta: kunta-alan tulevaisuusbarometri 2000. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Kiviniemi K. (1999) Toimintatutkimus yhteisöllisenä prosessina, teoksessa H.L.T. Heikkinen, R. Huttunen & P. Moilanen (toim.): Siinä tutkija missä tekijä: toimintatutkimuksen perusteita ja näköaloja. Atena, Jyväskylä, s. 63-84.
- Kivistö S., Kallio E. & Turunen G. (2008) Henkisen hyvinvoinnin ja mielenterveyden edistäminen työssä: Kaksitoista ehdotusta työterveyshuolto- ja työsuojeluhenkilöstön käyttöön. Työterveyslaitos, Helsinki.
- Knutsson I., Linell A. (2010) Health impact assessment developments in Sweden. Scandinavian journal of public health, (38)2. s. 115-120.
- Kohl J., Sairinen R. (2004) SVA:n laatu ja kehittäminen Suomessa, teoksessa R. Sairinen & J. Kohl (toim.): Ihminen ja ympäristön muutos: Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin teoriaa ja käytäntöjä. Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnitte-

- lun tutkimus- ja koulutuskeskus, Espoo, s. 84-118.
- Kohl J. (2008) Agoralla – avauksia ympäristö-asiantuntijoiden vuorovaikutusprosesseista. Johanna Kohl, Kirkkonummi.
- Komiteamietintö (1997) Suomen kansallinen ympäristöterveysohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Korhonen J. (2004) Näkökulmia ehkäisevään sosiaalipolitiikkaan: lähtökohtiin, linjauksiin, toteutukseen ja haasteisiin. Kuopion yliopisto, Kuopio.
- Kosola M. (2002) Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioiminen suunnitelmissa ja ohjelmissa. Ympäristö ja terveys, (33)4-5. s. 80-90.
- Krasner S.D. (1984) Approaches to the state: Alternative conceptions and historical dynamics. *Comparative Politics*, (16)2. s. 223-246.
- Krieger N., Northridge M., Gruskin S., Quinn M., Kriebel D., Smith D.G., Bassett M., Rehkopf D.H. & Miller C. (2003) Assessing health impact assessment: multidisciplinary and international perspectives. *J Epidemiol Community Health*, 57. s. 659-662.
- Kulla H. (2004) Hallintomenettelyn perusteet. Talentum, Helsinki.
- Kunnallissalan kehittämissäätiö (2008) Kunnan valtuutetut : Ilmapuntari 2008, osa 2. Pöle-Kuntatieto Oy, Vammala.
- Kuosa T. (2009) Towards the dynamic paradigm of futures research : how to grasp a complex futures problem with multiple phases and multiple methods. Turku School of Economics, Turku.
- Kurikka P. (2005) Kuntapäätäjien näkemykset yhteistyöstä, luottamushenkilötyön edellytyksistä sekä vaikuttamismahdollisuuksista, teoksessa P. Kurikka, K. Majoinen & M. Pekola-Sjöblom (toim.): Edustuksellisen demokratian tila kunnissa valtuustokaudella 2001-2004. Suomen Kuntaliitto, Helsinki, s. 121-138.
- Kurvinen P., Sippola S. (1989) Päätöksenteko hallinnossa. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Kuula A. (1999) Toimintatutkimus: kenttätöitä ja muutospyrkimyksiä. Vastapaino, Tampere.
- Kwiatkowski R.E., Gosselin P. (2001) Promoting human impact assessment within the environmental impact assessment process: Canada's work in progress. *Promotion & education*, (8)1. s. 17-20.
- Kyngäs H., Vanhanen L. (1999) Sisällön analyysi. *Hoitotiede*, (11)1. s. 3-12.
- Laaksonen M. (2003) Kansalaisosallistuminen voimajohtohankkeessa Oulujokilaaksossa: maanomistajien näkökulma. Helsingin yliopisto, Helsinki.
- Lagerspetz E. (1997) Vapaat ja järkevät vallinat, teoksessa I. Niiniluoto & I. Halonen (toim.): Järki. Yliopistopaino, Helsinki, s. 283-296.
- Lagerspetz E. (2006) Ennusteiden ja todellisuuden vuorovaikutus yhteiskuntatieteissä, teoksessa K. Rolin, M. Kakkuri-Knuuttila & E. Henttonen (toim.): Soveltava yhteiskuntatiede ja filosofia. Gaudeamus, Helsinki, s. 36-53.
- Lahden kaupungin tulevaisuustoimikunta (2008) Lahden neljä tulevaisuutta: Tulevaisuustoimikunta 15.4.2008. Lahden kaupunki, Lahti.
- Laihanen A. (2009) Ajopuusta asiantuntijaksi: luottamushenkilöarvioinnin merkitys kunnan johtamisessa ja päätöksenteossa. Lappeenrannan teknillinen yliopisto, Lappeenranta.
- Laine T. (2007) Miten kokemusta voidaan tutkia? Fenomenologinen näkökulma, teoksessa J. Aaltola & R. Valli (toim.): Ikkunoita tutkimusmetodeihin. PS-Kustannus, Jyväskylä, s. 28-45.
- Lappalainen P. (2008) Internet kansalaisten politiikassa. *Politiikka*, (50)1. s. 39-50.
- Lauslahti S. (2003) Menestyvä kunta kuntalaislähtöinen talousjohtaminen. WSOY, Helsinki.
- Law J. (2004) After method: mess in social science research. Routledge, London.
- Lavikainen J., Lahtinen E. & Lehtinen V. (2004) Mielenterveystyö Euroopassa. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Leach S., Lowndes V. (2007) Of Roles and Rules: Analysing the Changing Relationship between Political Leaders and Chief Executives in Local Government. *Public Policy and Administration*, (22)2. s. 183-200.
- Lehtinen A. (2006) Rationaalisen valinnan teorian rakenne ja käyttäytymisoletukset, teoksessa K. Rolin, M. Kakkuri-Knuuttila & E. Henttonen (toim.): Soveltava yhteiskuntatiede ja filosofia. Gaudeamus, Helsinki, s. 215-240.
- Lehtinen P. (1997) Ehkäisevä sosiaalipolitiikka ja sosiaalinen kunnan päätöksenteossa, teoksessa P. Lehtinen & H. Valtonen (toim.): Ehkäisevä sosiaalipolitiikka ja talous kuntien päätöksenteossa : Kuntaprojektin tutkimuksia. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki, s. 7-71.
- Lehto J., Ritsatakis A. (2000) Health Impact As-

- essment as a tool for intersectoral policy, teoksessa V. Diwan, M. Douglas, I. Karlberg, J. Lehto, G. Magnússon & A. Ritsa-takis (toim.): Health Impact Assessment: from theory to practice. Report on the Leo Kaprio Workshop, Göteborg 28-30 October 1999. The Nordic School of Public Health, Göteborg, s. 23-87.
- Lehto J. (2004) The contribution of the social sciences to HIA, teoksessa J. Kemm, J. Parry & S. Palmer (toim.): Health Impact Assessment. Oxford University Press, Oxford, s. 53-59.
- Leino H. (2000) Vuorovaikutus ja kansalaisten osallistuminen koetteella: Tapaustutkimus Tampereen Vuoreksesta, teoksessa B. Koskiahho, H. Leino & T. Mäkelä (toim.): Urbaani osallisuus: tarkastelussa uusi maankäyttö- ja rakennuslaki. Tampereen yliopisto, Tampere, s. 65-96.
- Lester C., Temple M (2004) Rapid collaborative health impact assessment: a three-meeting process. *Public Health*, (118)3, s. 218-224.
- Lewin L. (1970) Folket och eliterna: en studie i modern demokratisk teori. Almqvist & Wiksell, Stockholm.
- Levitt B., March J.G. (1988) Organizational Learning. *Annual Review of Sociology*, (14)1, s. 319-340.
- Lincoln Y.S., Guba E.G. (1985) *Naturalistic inquiry*. Sage, Beverly Hills.
- Lindblom C.E. (1959) The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, (19) s. 79-88.
- Liverpool Primary Care Trust (julkaisuvuosi tuntematon) Human Resources Impact Assessment File. Liverpool Primary Care Trust, Liverpool.
- Lowi T.J. (1979) The end of liberalism: the second republic of the United States. Norton, New York.
- Luopajarvi T., Markkanen M., Salminen H. & Vuorinen R. (2007) Päijät-Hämeen maakunnallisen aikuiskoulutustrategian ulkoinen arviointi. Koulutuskeskus Salpaus, Lahti.
- Lähteenmäki L., Hietikko M., Kaakinen J., Kuusilinna P. & Prunnila S. (2001) Sosiaalisten vaikutusten arviointi – mallin rakentaminen sosiaali- ja terveystoimeen. Tampereen kaupunki, Tampere.
- Maaseutupoliittikan yhteistyöryhmä (2009) Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi: Maaseutupoliittinen kokonaisohjelma 2009-2013. Maaseutupoliittikan yhteistyöryhmä, Helsinki.
- MacIver R.M. (1942) *Social causation*. Ginn and Company, Boston.
- MacRae D.J., Wilde J.A. (1985) *Policy analysis for public decisions*. University Press of America, Lanham.
- Madison J. (1961) The Federalist papers No 10, teoksessa A. Hamilton, J. Madison, J. Jay & R. Clinton (toim.): The Federalist papers. Mentor, New York, s. 77-84.
- Majoinen K. (2001) Mitä virkaa valtuustolla?: kuntailla säädetyn valtuuston perustetävän monitahoarviointi. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Majoinen K., Mäki J. (2005) Valtuustot ja kuntarakenteen muutos, teoksessa P. Kurikka, K. Majoinen & M. Pekola-Sjöblom (toim.): Edustuksellisen demokratian tila kunnissa valtuustokaudella 2001–2004. Suomen Kuntaliitto, Helsinki, s. 139-155.
- Majoinen K. (2004) Seutuvaltuuston kolmet kasvot, teoksessa K. Majoinen, J. Mäki & T. Tammi (toim.): Seutujohtamisen vaihtoehdot. Sisäasiainministeriö, Helsinki, s. 71-85.
- Mannermaa M. (1999) Toolbox: työelämän ennakkoinnin työkalupakki. Työministeriö, Helsinki.
- Mannermaa M. (1991) Evolutionaarinen tulevaisuudentutkimus: Tulevaisuudentutkimuksen paradigmojen ja niiden metodologisten ominaisuuksien tarkastelua. VAPK-kustannus, Helsinki.
- Mannermaa M. (1999) Tulevaisuuden hallinta -skenaariot strategiatyössä. WSOY, Porvoo.
- Mannheimer L.N., Gulis G., Lehto J. & Östlin P. (2007a) Introducing Health Impact Assessment: an analysis of political and administrative intersectoral working methods. *European journal of public health*, (17)5, s. 526-531.
- Mannheimer L.N., Lehto J. & Östlin P. (2007b) Window of opportunity for intersectoral health policy in Sweden open, half-open or half-shut? *Health promotion international*, (22)4, s. 307-315.
- Manninen J. (2000) Talousarvion tavoitteet ja tarkistuslautakunnan asema toiminnan ohjauksessa, teoksessa O. Kallio, J. Manninen, P. Meklin & L. Oulasvirta (toim.): Kuntalaki muuttui – entä käytännön talousjohtaminen. Suomen Kuntaliitto, Helsinki, s. 122-169.
- March J.G. (1994) *A primer on decision making: how decisions happen*. Free Press, New York.

- March J.G., Simon H.A. (1966) Organizations. John Wiley, New York.
- March J.G., Olsen J.P. (1998) The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organisation*, (52)4. s. 943-969.
- Marques J.C., Maranhão P. & Pardal M.A. (1993) Human Impact Assessment on the Subtidal Macrobenthic Community Structure in the Mondego Estuary (Western Portugal). *Estuarine, Coastal and Shelf Science*, (37)4. s. 403-419.
- Martikainen J.-P. (2005) Tarkastuslautakunnat paikkaansa etsimässä, teoksessa O. Kallio, J.-. Martikainen, P. Meklin & L. Oulasvirta (toim.): Talousjohtamisen kehityspolkuja - Tutkimus kuntien talousjohtamisesta 1996-2003. Tampereen yliopisto & Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Masini E.B. (1994) Why futures studies? Grey Seal, London.
- Mason R.O., Mitroff I.I. (1981) Challenging strategic planning assumptions theory, cases and techniques. John Wiley & Sons, New York.
- Mattila Y. (2006) Suomen terveydenhuollon sairasvakuutuksen kehityslinjat "yhteisestä pohjasta eri poluille". Turun yliopisto, Turku.
- Mény Y. (1993) Government and politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany. Oxford University Press, Oxford.
- Michels R. (1986) Puoluelaitos nykyajan demokradiassa. WSOY, Porvoo.
- Mickwitz P. (2007) Etukäteistarvointi monimuotoisena ilmiönä. Hallinnon tutkimus, (26)4. s. 49-52.
- Mickwitz P. (2005) Terveiden edistämisen vaikuttavuuden arviointi ympäristöpolitiikan arvioinnin näkökulmasta, teoksessa P. Koskinen-Ollonqvist, A. Pelto-Huikko & P. Rouvinen-Wilenius (toim.): Näkökulmia vaikuttavuuteen vaikuttavuuden arvioinnin mahdollisuudet terveyden edistämässä. Terveiden edistämisen keskus, Helsinki, s. 59-77.
- Milbrath L.W. (1965) Political participation: how and why do people get involved in politics? Rand McNally, Chicago.
- Mills C.W. (1968) The power elite. Oxford University Press, London.
- Milner S.J. (2004) Using HIA in local government, teoksessa J. Kemm, J. Parry & S. Palmer (toim.): Health impact assessment. Oxford University Press, Oxford, s. 243-251.
- Milner S.J., Bailey C., Deans J. & Pettigrew D. (2005) Integrated impact assessment in the UK—use, efficacy and future development. *Environmental Impact Assessment Review*, (25)1. s. 47-61.
- Mindell J., Bowen C., Herriot N., Findlay G. & Atkinson S. (2010) Institutionalizing health impact assessment in London as a public health tool for increasing synergy between policies in other areas. *Public Health*, (124)2. s. 107-144.
- Mindell J.S., Boltong A. & Forde I. (2008) A review of health impact assessment frameworks. *Journal of Public Health*, (122)11. s. 1177-1187.
- Mindell J., Joffe M. (2003) Health impact assessment in relation to other forms of impact assessment. *Journal of Public Health Medicine*, (25)2. s. 107-112.
- Mittelmark M.B. (2001) Promoting social responsibility for health: health impact assessment and healthy public policy at the community level. *Health Promotion International*, (16)3. s. 269-274.
- Morgan G. (2009) On the limitations of health impact assessment. *Public health*, (123)12. s. 820.
- Morgan G. (1989) Riding the waves of change: developing managerial competencies for a turbulent world. Jossey-Bass, San Francisco.
- Mosca G. (1939) The ruling class. McGraw-Hill, New York.
- Mueller D.C. (2003) Public choice III. Cambridge University Press, Cambridge.
- Mussalo-Rauhamaa H. & Jaakkola J.J.K. (toim.) (1993) Ympäristöterveyden käsikirja. Duodecim, Helsinki.
- Mäenpää O. (2003) Hallinto-oikeus. WSOY lakitieto, Helsinki.
- Mäkisalo M. (2003) Yhdessä onnistumme. Opas työyhteisön kehittämiseen ja hyvinvointiin. Tammi, Helsinki.
- Mäkäpäinen J. (2005) Sosiaalinen eheys yhdyskuntasuunnittelussa : kokemuksia Jyväskylän kaupunkiseudulta. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Mäkäpäinen J. (2003) Askel kohti ihmistä: kaa-voituksen sosiaalisten vaikutusten arviointia kehittäneen Sva-projektin loppuraportti. Jyväskylän kaupunki, sosiaali- ja terveystalvelukeskus, kaupunkisuunnittelutoimisto, Jyväskylä.
- Möttönen S. (2002) Kunnan poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välinen suhde päämies-agenttiteorian valossa – Johdatusta aiheeseen. Hallinnon tutkimus, (21)2. s. 178-188.
- Möttönen S. (1997) Tulosjohtaminen ja valta



- poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa: kunnallisen tulosjohtamisen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtäväjakoa koskevat tavoitteet, niiden merkitys osapuolten väliseen valtasuhteeseen sekä tavoitteiden toteutuminen ja toteuttamismahdollisuudet valtasuhteen näkökulmasta. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Naschold F., Lahtonen M. & Watt A. (1995) The modernisation of the public sector in Europe: a comparative perspective on the Scandinavian experience : evaluation report. Ministry of Labour, Helsinki.
- Nelimarkka K., Kauppinen T. (2007) Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arvioiminen. Stakes, Helsinki.
- Nelimarkka K., Kauppinen T. (2006) Onko kunnissa tulevaisuutta? -tulevaisuus-orientaatio käyttöön sosiaali- ja terveysalalle. Kunnallistieteellinen aikakauskirja, (34)1. s. 88-95.
- Nicaise I., Holman K. (2008) Social impact assessment -Synthesis Report: Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion. European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brussels.
- Niiniluoto I. (1986) Pragmatismi, teoksessa I. Niiniluoto & E. Saarinen (toim.): Vuosisatamme filosofia. WSOY, Porvoo, s. 40-73.
- Niiranen V. (2007) Tarkastuksesta dialogiin: Tarkastuslautakunnat kunnallisten palvelujen tuloksellisuutta arvioimassa. Kuopion yliopisto, Kuopio.
- Niiranen V., Lumijärvi I., Stenvall J. (toim.) (2005) Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi: tasapainotettu mittaristo kunnallisissa organisaatioissa. PS-Kustannus, Jyväskylä.
- Niiranen V., Meklin P. (2005) Tarkastuslautakunnat tuloksellisuusarviointitiedon käyttäjinä, teoksessa V. Niiranen, I. Lumijärvi & J. Stenvall (toim.): Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi: tasapainotettu mittaristo kunnallisissa organisaatioissa. PS-Kustannus, Jyväskylä, s. 219-240.
- Niiranen V., Stenvall J., Lumijärvi I., Meklin P., Varila J. (2005) Kartuke-tutkimuksen lähtökohdat, metodologiset sitoumukset ja tavoitteet, teoksessa V. Niiranen, I. Lumijärvi & J. Stenvall (toim.): Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi : tasapainotettu mittaristo kunnallisissa organisaatioissa. PS-Kustannus, Jyväskylä, s. 11-47.
- Nilunger-Mannheimer L. (2009) Health impact assessment as a policy innovation. Tampere University Press, Tampere.
- Niskanen W.A. (1971) Bureaucracy and representative government. Aldine, Atherton, Chicago.
- Niskanen W.A. (1968) The Peculiar Economics of Bureaucracy. American Economic, (58)2. s. 293-305.
- Nonaka I., Takeuchi H. (1995) The knowledge-creating company : how Japanese companies create the dynamics of innovation. Oxford University Press, New York.
- Närhi K. (2004) The Eco-Social Approach in Social Work and the Challenges to the Expertise of Social Work. University of Jyväskylä, Jyväskylä.
- Närhi K. (1996) Sosiaalisten vaikutusten arviointi ekososiaalisen sosiaalityön välineenä. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Office of the First Minister and Deputy First Minister (2005) Integrated Impact Assessment. [http://www.ofmdfmi.gov.uk/policylink-integrated-impact-assessment?bcsi\\_scan\\_9DB683D1C1078018=0](http://www.ofmdfmi.gov.uk/policylink-integrated-impact-assessment?bcsi_scan_9DB683D1C1078018=0). Northern Ireland Government, [12.1.2009].
- Olsen J.P. (2006) Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. Journal of Public Administration Research and Theory, (16)1. s. 1-24.
- OM= oikeusministeriö (2007a) Parempi sääntely. <http://www.om.fi/Etusivu/Parempisaantely>. Oikeusministeriö, Helsinki [27.2.2009].
- OM (2007b) Säädosvaikutusten arviointi: Ohjeet. Oikeusministeriö, Helsinki.
- OM (2007c) Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÄKE II-työryhmä) loppuraportti. Oikeusministeriö, Helsinki.
- OM (2005) Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÄKE-työryhmä) loppuraportti. Oikeusministeriö, Helsinki.
- Ostrom V., Ostrom E. (1971) Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration Export. Public Administration Review, (31)2. s. 203-216.
- Oulasvirta L., Brännkärr C. (2001) Toimiva kunta. Kuntakoulutus, Helsinki.
- Oulasvirta L. (1990) Valtionapupolitiikka Pohjoismaissa: vertaileva tutkimus Suomen, Ruotsin, Norjan ja Tanskan valtionapujärjestelmistä ja valtio-kunta -suhteista. Tampereen yliopisto, Tampere.

- Outinen M., Lempinen K., Holma T. & Have-  
rinen R. (1999) Seitsemän laatupolkua,  
Vaihtoehtoja laadunhallintaan sosiaali-  
ja terveydenhuollossa. Suomen Kuntaliit-  
to, Helsinki.
- Owen J.M., Rogers P.J. (1999) Program Eval-  
uation. Forms and Approaches. Sage, Lon-  
don.
- Pajukoski M. (2006) Preventio, sosiaalioikeus  
ja kunnat: Ehkäisevä sosiaalipolitiikka  
kuntia velvoittavassa lainsäädännössä.  
Edita, Helsinki.
- Pajukoski M. (1998) Mitä muuttui?: Ehkäi-  
sevän sosiaalipolitiikan kuntaprojektin  
osaprojektien arviointi. Sosiaali- ja ter-  
veysministeriö, Helsinki.
- Pakarinen A., Tala J. & Hämynen L. (2010) Vai-  
kutusten arviointi vuoden 2009 hallituk-  
sen esityksissä. Oikeuspoliittinen tutki-  
muslaitos, Helsinki.
- Paldanius J., Tallskog L. (2007) Vaikutusten  
etukäteisarviointi suunnitteluprosessissa:  
Esimerkkinä kaavoitus. Hallinnon tutki-  
mus, (26)4. s. 82-96.
- Palmu M. (2000) Action Research in Finland.  
Action Research E-Reports, 12. [http://  
www.fhs.usyd.edu.au/arow/arer/012.  
htm](http://www.fhs.usyd.edu.au/arow/arer/012.htm). The University of Sydney, Sydney  
[20.11.2007].
- Paloheimo H., Wiberg M. (2004) Poliitiikan pe-  
rusteet. WSOY, Helsinki.
- Parenti M. (1988) Democracy for the few. St.  
Martin's Press, New York.
- Parry G. (1969) Political elites. George Allen  
and Unwin Ltd, London.
- Parry J., Kemm J. (2004) Future directions for  
HIA, teoksessa J. Kemm, J. Parry & S.  
Palmer (toim.): Health Impact Assess-  
ment. Oxford University Press, Oxford,  
s. 411-417.
- Patton M.Q. (2002) Qualitative research &  
evaluation methods. Sage, Thousand  
Oaks.
- Patton M.Q. (1997) Utilization-focused eval-  
uation: the new century text. Sage, Thou-  
sands Oaks.
- Patton M.Q. (1982) Practical evaluation. Sage  
Publications, Beverly Hills.
- Paukkunen V. (1990) Hyvinvointivaikutusten  
arviointi vesistösuunnittelussa. Teknilli-  
nen korkeakoulu, Espoo.
- Pawson R., Tilley N. (1997) Realistic Eval-  
uation. Sage, Trowbridge.
- Pekola-Sjöblom M. (2005) Kunnallisten luot-  
tamuselinten moninaistuvat toimintata-  
vat, teoksessa P. Kurikka, K. Majoinen &  
M. Pekola-Sjöblom (toim.): Edustukselli-  
sen demokratian tila kunnissa valtuusto-  
kaudella 2001-2004. Suomen Kuntaliitto,  
Helsinki, s. 84-120.
- Pekola-Sjöblom M. (2006) Kuntalainen – kan-  
salainen: tutkimus kuntalaisten asenteis-  
ta ja osallistumisesta 1996-2004. Suomen  
Kuntaliitto, Helsinki.
- Pekonen K. (1995) Kohti uutta hallinta-ajatte-  
lua julkisessa hallinnossa? Painatuskes-  
kus, Helsinki.
- Pekurinen M., Puska P. & ym (2007) Terve-  
denhuollon menojen hillintä: rahoitus-  
järjestelmän ja ennaltaehkäisyyn merkitys.  
Valtioneuvoston kanslia, Helsinki.
- Perttilä K., Uusitalo M. & Uusitalo M. (2007)  
Terveiden edistämisen paikalliset raken-  
teet ja johtaminen TEJO-hankkeen väli-  
raportti 2003-2005. Stakes, Helsinki.
- Peters B.G. (2005) Institutional theory in po-  
litical science: the 'new institutionalism'.  
Continuum, London.
- Pierson P., Skocpol T. (2002) Historical Institu-  
tionalism in Contemporary Political Sci-  
ence, teoksessa I. Katznelson & H.V. Mil-  
ner (toim.): Political science : the state of  
the discipline. Norton, New York, s. 693-  
721.
- Pierson P. (2000) Increasing Returns, Path  
Dependence, and the Study of Politics.  
American Political Science Review, (94)2.  
s. 251-267.
- Pihlström S. (2001) Filosofin käytännöt : prag-  
matismien perinteen vaikutus suomalai-  
sessa filosofiassa 1900-luvulla. Unipress,  
Helsinki.
- Pikkala S. (2005) Kunta päättäjän perspektii-  
vistä: tutkimus kuntien luottamushenki-  
löistä ja viranhaltijoista 1995-2003. Suo-  
men Kuntaliitto, Helsinki.
- Pohjoismainen ministerineuvosto (2002) Kult-  
tuuriympäristö ympäristövaikutusten  
arvioinnissa: opas pohjoismaiseen käy-  
täntöön. Pohjoismaiden ministerineu-  
vosto, Kööpenhamina.
- Poikajärvi K., Perttilä K. (2006) Hyvinvoinnin  
ja terveyden edistäminen kunnassa. Ra-  
portti kunnanjohtajien ja luottamushen-  
kilöjohdon kyselystä 2004. Stakes, Hel-  
sinki.
- Polanyi M. (1983) The tacit dimension. Peter  
Smith, Gloucester.
- Popper K.R. (1986) The poverty of historicism.  
Routledge, London.
- Pulkkinen L. (2003) Tietämyshallinta ja julki-  
sorganisaatio: knowledge management  
-käsite julkisorganisaatioissa. Tampereen  
yliopisto, hallintotieteen laitos, Tampere.
- Puuronen V. (2007) Etnografinen tutkimus,  
teoksessa L. Viinamäki, E. Saari & A. Aho-

- la (toim.): Polkuja soveltavaan yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen. Tammi, Helsinki, s. 101-151.
- Päivänen J., Kohl J., Manninen R., Sairinen R. & Kyttä M. (2005) Sosiaalisten vaikutusten arviointi kaavoituksessa. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Päivärinne M. (2007) Terveysvaikutusten arviointi Salossa: Uuden menetelmän omaksuminen päätöksentekoon. Stakes, Helsinki.
- Päätaalo M. (2005) Strategisista valinnoista kokonaishallintaan: Kunnan palvelurakenneprojektin toteutus muutosprosessina. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Pönkä A. (1993) Ympäristöterveydenhuolto – uusi suppea erikoisala. Suomen Lääkärelehti, (48)4. s. 243.
- Quigley R., Cavanagh S., Harrison D. & Taylor L. (2004) Clarifying health impact assessment, integrated impact assessment and health needs assessment. National Institute for Health and Clinical Excellence, Yorkshire.
- Quigley R.J., Taylor L.C. (2004) Evaluating health impact assessment. Public health, (118)8. s. 544-552.
- Raappana A. (2008) Teknologian vaikutusten arviointi vanhustyön työpaikoilla: Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi (Iva) menetelmänä teknologian työhön kohdistamien vaikutusten arvioinnissa. Licensiaattityö, Kasvatustieteen tiedekunta, Lapin yliopisto, Rovaniemi.
- Raevaara E., Luhtakallio E., Holli A.M. (2007) Sukupuoli. valta ja vallan käytännöt, teoksessa A.M. Holli, E. Luhtakallio & E. Raevaara (toim.): Sukupuolten valta/kunta : politiikka, muutos ja vastarinta suomalaisissa kunnissa. Vastapaino, Tampere, s. 147-166.
- Rannisto P.-H. (2005) Kunnan strateginen johtaminen – tutkimus Seinänaapurikuntien strategiaproessin ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina. Tampere University Press, Tampere.
- Rapoport R.N. (1970) Three Dilemmas in Action Research: With Special Reference to the Tavistock Experience. Human Relations, (23)6. s. 499-513.
- Rattle R., Kwiatkowski R.E. (2003) Integrating health and social impact assessment, teoksessa H.A. Becker & F. Vanclay (toim.): The International Handbook of Social Impact Assessment: Conceptual and Methodological Advances. Edward Elgar Publishing Ltd, Bodmin, s. 92-107.
- Rauhala P.-L. (1998) Mistä ehkäisevässä sosiaalipolitiikassa on kysymys?: Käsitteellistä ja historiallista tarkastelua. Stakes, Helsinki.
- Rauhala P.-L. (1999) Kannattaako ehkäisevä (sosiaali)politiikka? Ehkäisevän sosiaali- ja terveyspolitiikan verkostolehti, 2. s. 15-17.
- Reinikainen K., Karjalainen T. P. & Talvenheimmo K. (2003) Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi tiehankkeissa: vaikutukset, menetelmät ja vuoropuhelu arviointiselostusten valossa. Tiehallinto, Helsinki.
- Renn O. (2008) Risk governance: coping with uncertainty in a complex world. Earthscan, London.
- Repo M. (2008) Vaikutusten arviointilomake 29.4.2008. Kainuun maakunta, sosiaali- ja terveystoimi, Kajaani.
- Rimpelä M. (2005a) Kunnan kansanterveystyö terveyden edistäjänä 1 Käsitteitä ja lakeja. Suomen Lääkärelehti, (60)44. s. 4523-4526.
- Rimpelä M. (2005b) Kunnan kansanterveystyö terveyden edistäjänä 2 Kansanterveysvastuu ja ydintehtävät. Suomen Lääkärelehti, (60)45. s. 4651.
- Rimpelä M., Saaristo V., Wiss K., Ståhl T. (toim.) (2009) Terveiden edistäminen terveyskeskuksissa 2008. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- Riner R.D. (1987) Doing Futures Research – Anthropologically. Futures: the journal of forecasting and planning, (19)3. s. 311-328.
- Robson C. (2001) Käytännön arvioinnin perusteet: Opas evaluaation tekijöille ja tilaajille. Tammi, Helsinki.
- Romer T., Rosenthal H. (1982) Median voters or budget maximizers: evidence from school expenditure referenda. Economic inquiry, (20)4. s. 556-578.
- Rotko T., Sihto M. (2008) Terveysvaikutusten arvioinnin kehittäminen -seminaari, 21.-22.3.2007 Seminaariraportti. Stakes, Helsinki.
- Rotko T., Sihto M. & Palosuo H. (2008) Katsaus terveysvaikutusten arviointiin terveyserojen näkökulmasta. Stakes, Helsinki.
- Ruostetsaari I., Holttinen J. (2004) Tarkastuslautakunta kunnan päätöksenteossa. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.
- Ruostetsaari I., Holttinen J. (2001) Luottamus henkilö ja valta – Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet. Pole-Kuntatieto Oy ja kirjoittajat, Vammala.

- Ryynänen A. (2004) Kuntien ja alueiden itsehallinto -kehittämismallit. Edita, Helsinki.
- Rönkkö P. (2007a) Kunnat ja muuttuva hyvinvointiyhteiskunta, teoksessa A.-V. Anttiroiko, A. Haveri, V. Karhu, A. Ryynänen & P. Siitonen (toim.): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere University Press Taju, Tampere, s. 88-109.
- Rönkkö P. (2007b) Kunta osana suomalaista yhteiskuntaa, teoksessa A.-V. Anttiroiko, A. Haveri, V. Karhu, A. Ryynänen & P. Siitonen (toim.): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere University Press Taju, Tampere, s. 11-31.
- Saari E. (2001) Voiko tutkimus auttaa projektieja auttamaan syrjäytettyjä?, teoksessa A. Pohjola, E. Saari, & L. Viinamäki (toim.): Yhteistyöllä työttömien elämä hallintaan? Lapin yliopisto, Rovaniemi, s. 187-214.
- Sadler B. (1996) International study of the effectiveness of environmental assessment. Final report. Environmental assessment in a changing world: Evaluating practice to improve performance. Canadian Environmental Assessment Agency & International Association for Impact Assessment, Ottawa.
- Sager T. (1994) Communicative planning theory. Avebury, Aldershot.
- Sairinen R. (2000) Regulatory reform of Finnish environmental policy. Teknillinen korkeakoulu, Espoo.
- Sairinen R., Kohl J. (2004) Sosiaalisten vaikutusten arviointi -tavoitteista konkreettiseen sisältöön, teoksessa R. Sairinen & J. Kohl (toim.): Ihminen ja ympäristön muutos, Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin teoriaa ja käytäntöjä. Teknillinen korkeakoulu, Espoo, s. 9-40.
- Sairinen R. (1994) Ympäristökonfliktit kuntien suunnittelussa ja päätöksenteossa. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Sairinen R., Manninen R., Peltonen L. & Wiik M. (2006) Ympäristöterveys yhdyskuntasuunnittelussa: näkökulmia hyvinvointia edistävään elinympäristöön. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Salay R., Lincoln P. (2008) Health impact assessments in the European Union. The Lancet, (372)9641. s. 860-861.
- Sallinen S. (2007) Kunnan tehtävät, teoksessa A.-V. Anttiroiko, A. Haveri, V. Karhu, A. Ryynänen & P. Siitonen (toim.): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere University Press Taju, Tampere, s. 55-66.
- Salminen A. (2004) Julkisen toiminnan johtaminen: Hallintotieteen perusteet. Edita, Helsinki.
- Salminen A. (2002) Hallintotiede: organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Edita, Helsinki.
- Salpakoski R. (1998) Sosiaalityötä automarket-hankkeen varjossa, teoksessa A. Matthies & K. Närhi (toim.): Ekososiaalisia oivalluksia sosiaalityön arjesta. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä, s. 49-66.
- Sauli H., Simpura J. (2004) Auttaako indikaattoriaalto tietotulvassa?, teoksessa Hyvinvointikatsaus: indikaattoreiden uusi aalto 1/2004. Tilastokeskus, Helsinki, s. 2-5.
- Savola E. (2010) Ennakoarviointi (IVA) Espoon sosiaali- ja terveystoimessa. Terve Kunta -verkoston kokous 1.6.2010, THL, Helsinki. Suullinen tieto.
- Savola E., Honkanummi E. (2011) Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointimalli 3/2011. Espoon kaupunki, sosiaali- ja terveystoimi, Espoo.
- Savolainen-Mäntytjärvi R. (2000) Terveystieteiden arviointi. Lääkärilehti, (55)45. s. 4647-4652.
- Savolainen-Mäntytjärvi R., Kauppinen T. (2000) Koettu terveys ympäristövaikutusten arvioinnissa. Stakes, Helsinki.
- Schumpeter J.A. (1987) Capitalism, socialism and democracy. Unwin, London.
- Scott-Samuel A. (1996) Health impact assessment: An idea whose time has come. British Medical Journal, (313)s. 183-184.
- Seppälä Y. (2003) Tulevaisuustalukkomennettelmä, teoksessa M. Vapaavuori & S.v. Bruun (toim.): Miten tutkimme tulevaisuutta? Tulevaisuuden tutkimuksen seura, Helsinki, s. 220-235.
- Seppänen-Järvelä R. (2000) Kehittämishankkeiden arviointi: tarpeellista mutta vaikeaa. Hallinnon tutkimus, (19)4. s. 389-397.
- Seppänen-Järvelä R. (2003) Prosessiarviointi kehittämissuunnitelmassa: Opas käytäntöihin. Stakes, Helsinki.
- Setälä M. (2006) Demokratiasite ja demokratian normatiiviset perusteet, teoksessa S. Borg (toim.): Suomen demokratiaindikaattorit. Oikeusministeriö, Helsinki, s. 1-12.
- Setälä M. (2003) Demokratian arvo: teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet. Gaudeamus, Helsinki.
- Simon H.A. (1982) Päätöksenteko ja hallinto. Weilin & Göös, Tapiola.
- Simon H.A. (1961) Administrative behavior: a study of decision-making processes in

- administrative organization. Macmillan, New York.
- Sinisalminen M. (2003) Rationaalisesta suunnittelusta strategiseen johtamiseen. Tapaus-tutkimus toiminta-ajatuksen ja kestävä kehityksen periaatteen toimeenpanosta Porissa. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Sinisalminen M. (1999) Suomen kaupunkien keskushallinto 1927-1998: tutkimus kaupunkien keskushallinnon järjestämisestä sekä valtasuhteiden muutoksesta demokratian ja päätöksenteon näkökulmasta. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Sinkkonen M. (2008) Sosiaalipalvelujen vaikuttavuuden arvioinnista. Hallinnon tutkimus, (27)1. s. 18-34.
- Sinkkonen S., Kinnunen J. (1994) Arviointi ja seuranta julkisella sektorilla. Kuopion yliopisto, Terveyshallinnon ja -talouden laitos, Kuopio.
- Slotterback C.S., Forsyth A., Krizek K.J., Johnson A. & Pennucci A. (2011) Testing three health impact assessment tools in planning: A process evaluation. Environmental Impact Assessment Review, (31)2. s. 144-153.
- Sotarauta M. (1996) Kohti epäselvyyden hallintaa: pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Finnpublichers, Tampere.
- SPARC (2009) Human/health impact assessments. <http://www.sparc.org.nz/education/mission-on/initiative-9>. Sport & Recreation New Zealand, [9.1.2009].
- Stainton R. W. (2003) Social psychology: experimental and critical approaches. Open University, Philadelphia.
- Statens folkhälsoinstitut (2005) Folkhälsopolitisk rapport 2005. Statens folkhälsoinstitut, Stockholm.
- Steinemann A. (2000) Rethinking human health impact assessment. Environmental Impact Assessment Review, (20)6. s. 627-645.
- Stenvall J. (2000) Käsikyläisestä toimijaksi. Valtion keskushallinnon virkamiehien pöytäkirjojen arvostusten kehitys suuriruhetuskunnan ajan alusta 2000-luvulle. Tampere University Press, Tampere.
- Stenvall J., Syväjärvi A. (2006) Onks tietoo?: valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Valtiovarainministeriö, Helsinki.
- Stenvall J. (1995) Valtionhallinnon kehitysvaiheet ja vertaileva historiallis-geneettinen tutkimus, teoksessa J. Stenvall & S. Tiitonen (toim.): Julkinen hallinto menneisyyden puristuksessa: näkökulmia hallinto-historialliseen tutkimukseen. Tampereen yliopisto, Tampere, s. 219-240.
- Stenvall J., Virtanen P. (2007) Muutosta johtamassa. Edita, Helsinki.
- Stewart J. (1986) The new management of local government. Allen & Unwin, London.
- Stewart J. (1983) Local government: the conditions of local choice. Allen & Unwin, London.
- STM= sosiaali- ja terveysministeriö (2008a) Kansallinen terveyserojen kaventamisen toimintaohjelma 2008-2011. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- STM (2008b) Kansallinen terveyserojen kaventamisen toimintaohjelma 2008-2011. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- STM (2008c) Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma KASTE-ohjelma 2008-2011. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- STM (2007a) Hyvinvointi 2015 -ohjelma Sosiaalialan pitkän aikavälin tavoitteita. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- STM (2007b) Sukupuolivaikutusten arvioiminen lainsäädäntöhankkeissa (Suvaopas). Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- STM (2006a) Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2015 – kohti sosiaalisesti kestävä ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- STM (2006b) Terveyden edistämisen laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- STM (2001) Valtioneuvoston periaatepäätös Terveys 2015 -kansanterveysohjelmasta. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- STM (1999a) Ympäristövaikutusten arviointi. Ihmisiin kohdistuvat terveydelliset ja sosiaaliset vaikutukset. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- STM (1999b) Ympäristövaikutusten arviointi. Ihmisiin kohdistuvat terveydelliset ja sosiaaliset vaikutukset. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- STM, Stakes & Suomen Kuntaliitto (1999) Sosiaali- ja terveydenhuollon laadunhallinta 2000-luvulle, Valtakunnallinen suositus. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Stoker G. (1995) Regime Theory and Urban Politics, teoksessa D. Judge, H. Wolman & G. Stoker (toim.): Theories of urban politics. Sage, London, s. 54-71.
- Stoker G. (1988) The politics of local government. MacMillan Education, Houndmills.
- Stone C.N. (1989) Regime politics: governing

- Atlanta, 1946-1988. University Press of Kansas, Lawrence.
- Stone C.N. (1986) Power and Social Complexity, teoksessa R.J. Waste (toim.): Community power: directions for future research. Sage, Beverly Hills, s. 77-113.
- Ståhlberg K. (1997) Kunnalliset valtarakenteet, teoksessa S. Pikkala (toim.): Kunnat ja päättäjät. Suomen Kuntaliitto, Helsinki, s. 124-152.
- Sundquist S., Lovio M. (2006) Suositus arvioinnista kuntien valtuustoille 26.10.2006. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Sundquist S., Oulasvirta L. (2011) Vaikutusten ennakoarviointi kunnallisessa päätöksenteossa. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Suomen Kaupunkiliitto, Suomen Kunnallisliitto & Ympäristöministeriö (1992a) Ympäristövaikutusten arviointi kunnissa I periaatteita ja toteuttamiskohtia. Suomen kaupunkiliitto, Helsinki.
- Suomen Kaupunkiliitto, Suomen Kunnallisliitto & Ympäristöministeriö (1992b) Ympäristövaikutusten arviointi kunnissa II Kuntakokeilujen kuvaus ja arviointi. Suomen kaupunkiliitto, Helsinki.
- Suomen Kuntaliitto (2006) Suositus arvioinnista kuntien valtuustoille, Yleiskirje 17/80/2006. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Suomen Kuntaliitto (2005) ISO-standardit. [http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;348;1027;1896;85186;1687](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;348;1027;1896;85186;1687). Suomen Kuntaliitto, Helsinki [14.7.2010].
- Suomen standardoimisliitto (2009) ISO 9000 standardisarja. <http://www.sfs.fi/iso9000/index.html>. Suomen standardoimisliitto ry, Helsinki [20.7.2010].
- Suopajarvi L. (2001) Vuotos- ja Ounasjokikampailujen kentät ja merkitykset Lapissa. Lapin yliopisto, Rovaniemi.
- Syrjälä L., Ahonen S., Saari S. & Syrjäläinen E. (1996) Laadullisen tutkimuksen työtapoja. Kirjayhtymä, Helsinki.
- Tala J. (2007) Lainsäädäntötoiminnan laadun parantaminen ja hallituksen lainsäädäntösuunnitelma, teoksessa J. Tala (toim.): Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja, Helsinki, s. 1-24.
- Tala J. (2001) Lakien vaikutukset: Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntötooreettisessa tarkastelussa. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, Helsinki.
- Tallskog L. (1997) Suomen ympäristökeskuksen moniste; Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi: Neuvottelupäivät Kuopiossa, Oulussa ja Hämeenlinnassa keväällä 1997. STM, YM, STAKES, SYKE, Helsinki.
- Taskinen S. (2006) Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi. Stakes, Helsinki.
- TEM= työ ja elinkeinoministeriö (2009) Työllisyysvaikutusten arviointi: Hankkeiden työllisyysvaikutusten vaiheittainen yhteenlaskenta. TEM 3.02 1/2009. <https://lomake.fi/a/ec/index.cgi/download?s=td1Eakklxwzsefk&id=2804%2F4323FE31AB1C5F4C3623CF6A82DF4B8D&type=statics>. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki [20.2.2009].
- The Human Rights Impact Resource Centre (2008) HRIA Guide. The Human Rights Impact Resource Centre, Utrecht.
- The Interorganizational Committee on Principles and Guidelines for Social Impact Assessment (2003) US principles and guidelines. Principles and guidelines for social impact assessment in the USA. Impact Assessment and Project Appraisal, (21)3. s. 231-250.
- THL (2010a) Ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi, esimerkkejä sovelluksista. <http://info.stakes.fi/iva/FI/index.htm>. [7.7.2010].
- THL (2010b) Lapsivaikutusten arviointi kunta päätöksissä – Työväline kunnille lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin edistämiseen sekä palveluiden suunnitteluun, kehittämiseen ja arviointiin. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- Thoening J.-C. (2003) Institutional Theories and public institutions: Traditions and appropriateness, teoksessa G.G. Peters & J. Pierre (toim.): Handbook of Public Administration. Sage publications, Lontoo, s. 127-137.
- Tiehallitus (1996) Tiehankkeiden hyvinvointivaikutusten arviointi. Tiehallitus, Helsinki.
- Tielaitos (2000) Tiehankkeen vaikutukset ihmisiin ja yhteisöihin. Tielaitos, Helsinki.
- Tielaitos (1996) Tiehankkeiden sosioekonomisten vaikutusten arviointi. Tielaitos, Helsinki.
- Tiihonen M. (2006) Ympäristövaikutusten arvioinnin laatu Itä-Suomen tavoite 1 -ohjelman hankkeissa Pohjois-Savossa. Jyväskylän yliopisto Bio- ja ympäristötieteiden laitos, Jyväskylä.
- Torfin J. (2001) Path-Dependent Danish Welfare Reforms: The Contribution of the New Institutionalisms to Understanding Evolutionary Change. Scandinavian Political Studies, (24)4. s. 277-309.

- Tuittu H. (1994) Eliitti, valta ja budjetti: tutkimus budjettieliitin käyttäytymisestä ja valtakäsityksistä suurissa kaupungeissa. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Tukia H., Simoila R. & Oulasvirta L. (2007) Terveysvaikutukset ja kunnallinen päätöksenteko: Helsingin opetusviraston pilottilhanke. Helsingin kaupunki, Helsinki.
- Tukia H., Simoila R. & Oulasvirta L. (2008) Terveysvaikutukset ja kunnallinen päätöksenteko: Helsingin opetusviraston pilottilhanke. Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti, (45)3. s. 197-208.
- Tuomi J., Sarajärvi A. (2002) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi, Helsinki.
- Tuomikorpi S. (2005) Kohti hallinnollisen ajattelukyvyn mallia. S. Tuomikorpi, Espoo.
- Tuomisto J.T., Pohjola M. (toim.) (2007) Open risk assessment: a new way of providing scientific information for decision-making. National Public Health Institute, Kuopio.
- Turja T. (2003) "Mitä me niillä tiedemiehillä sitten teemme?" – Yhteiskuntatieteellisen tiedon käyttö eduskunnassa. Tieteessä tapahtuu, (21)8. s. 9-15.
- Turkkila I. (2002) Kunnat valtion asialla: tapaustudkimus valtiolta kunnille siirtyneistä vastuista. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Turtiainen M. (2001) YVA:n laadun arvioiminen ja laadun kehittyminen. Ympäristö ja terveys, (32)6. s. 60-65.
- Tynjälä P. (1991) Kvalitatiivisten tutkimusmenetelmien luotettavuudesta. Kasvatus, (22)5-6. s. 387-398.
- Uusitalo H. (1991) Tiede, tutkimus ja tutkielma johdatus tutkielman maailmaan. WSOY, Porvoo.
- Uusitalo M., Perttilä K. & Kurenniemi M. (2005) Hyvinvointi ja terveyden edistämisen kuntien asiakirjoissa: Asiakirja-analyysi TEJO-pilottikunnissa. Stakes, Helsinki.
- Uusitalo, M., Perttilä, K., Poikajärvi, K. & Rimpelä, M. (2003) Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen paikalliset rakenteet ja johtaminen (TEJO) Esitutkimusraportti. Stakes, Helsinki.
- Uusitalo M., Ståhl T., Perttilä K. & Rimpelä M. (2007) Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kuntapolitiikassa. Analyysi kuntien suunnitteluasiakirjoista. Kunnallistieteellinen aikakauskirja, (35)3. s. 295-309.
- Valkama P. (2004) Kaupunginosan palvelujen järjestämisen vaihtoehdot: kuntien yhteisen kaupunginosan palvelujärjestelmä – esimerkkinä Vuores. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Valovirta V. (2007) Tulkintoja etukäteisarvioinnista – teoriaa, käsitteitä ja menetelmiä. Suomen arviointiyhdistyksen vuosiseminaari 12.10.2007, Säätytalo, Helsinki. Luento.
- Valovirta V., Hjelt M. (2005) Onnistumista punniten, tulevaa luodaten. Arviointi ja ennakointi strategisen päätöksenteon tukena innovaatio- ja teknologiapolitiikan esimerkkien valossa. Hallinnon tutkimus, (24)3. s. 95-111.
- Valtioneuvosto (2009) Hallitusohjelman toimeenpanon arviointi hallituskauden puolivälissä: hallituksen strategia-asiakirjan seuranta. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki.
- Valtioneuvosto (2007a) Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki.
- Valtioneuvosto (2007b) Terveiden edistämisen politiikkaohjelma. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki.
- Valtioneuvosto (2006) Paremmän sääntelyn toimintaohjelma Osa 1. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki.
- Valtioneuvosto (1994) Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 468/1994.
- Valtioneuvoston ennakointiverkosto (2005) Valtioneuvoston ennakointiverkoston raportti 1/2005; Valtioneuvoston ennakointiverkosto ja ennakointi ministeriöissä 2005. Työministeriö, Helsinki.
- Van Lerberghe W., Adams O. & Ferrinho P. (2002) Human resources impact assessment. Bulletin of the World Health Organization, (80)7. s. 525.
- Vanclay F. (2004) The triple bottom line and impact assessment: how do TBL, EIA, SIA, SEA AND EMS relate to each other? Journal of Environmental Assessment Policy and Management, (6)3. s. 265-288.
- Vanclay F. (2003a) Conceptual and methodological advances in social impact assessment, teoksessa H.A. Becker & F. Vanclay (toim.): The International Handbook of Social Impact Assessment: Conceptual and Methodological Advances. Edward Elgar Publishing Ltd, Bodmin, s. 1-9.
- Vanclay F. (2003b) International principles for social impact assessment. Impact Assessment and Project Appraisal, (21)1. s. 5-11.
- Vanclay F., Esteves A.M. (2011) Current issues and trends in social impact assessment, teoksessa F. Vanclay & A.M. Esteves

- (toim.): *New Directions In Social Impact Assessment: Conceptual And Methodological Advances*. Edward Elgar, Cheltenham, s. 3-18.
- Vancly F. (2006) Principles for social impact assessment: A critical comparison between the international and US documents. *Environmental Impact Assessment Review*, (26)3. s. 3-14.
- Vartiainen P. (2007a) Etukäteisarviointi voi auttaa tulevaisuuteen varautumisessa. *Hallinnon tutkimus*, (26)4. s. 1-2.
- Vartiainen P. (2007b) Monitahoarvioinnin periaatteet ja prosessit, teoksessa L. Viinamäki, E. Saari & A. Ahola (toim.): *Polkuja soveltavaan yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen*. Tammi, Helsinki, s. 152-172.
- Vartiainen P. (2001) Mitä on projektiarviointi, teoksessa P. Vartiainen (toim.): *Näkökulmia projektiarviointiin: tasapainottelua taloudellisessa, hallinnollisessa ja sosiaalisessa kontekstissa*. Finn publishers, Tampere, s. 11-28.
- Varto J. (1992) *Laadullisen tutkimuksen metodologia*. Kirjayhtymä, Helsinki.
- Vartola J. (2009) *Byrokratia modernin hallinnan muotona*, teoksessa I. Karppi & L. Siervo (toim.): *Governance: uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampereen yliopisto, kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta, hallintotieteiden keskus, Tampere, s. 13-43.
- Weber M. (1990) *Protestanttinen etiikka ja kapitalismin henki*. WSOY, Porvoo.
- Weber M. (1966) *The theory of social and economic organization*. Free Press, New York.
- Vedung E. (1997) *Public policy and program evaluation*. Transaction Publishers, New Brunswick.
- Veerman J., Barendregt J. & Mackenbach J. (2005) Quantitative health impact assessment: current practice and future directions. *Journal of Epidemiology & Community Health*, (59)s. 361-370.
- Vertio H. (2003) *Terveystien edistäminen*. Helsinki, Tammi.
- Wessberg N. (2007) *Teollisuuden häiriöpäästöjen hallinnan kehittämishaasteet*. VTT, Espoo.
- WHO= World Health Organization (2009) *Integrated impact assessment*. <http://www.who.int/hia/examples/iia/en/index.html>. World Health Organization, [10.1.2009].
- WHO (2008) *Health systems. Health and wealth: WHO European Ministerial Conference on Health Systems*. Tallinn, Estonia 25-27 June 2008. World Health Organization Regional Office for Europe, Denmark.
- WHO (1986) *Ottawa Charter for Health Promotion, First International Conference on Health Promotion, Ottawa, 21 November 1986 - WHO/HPR/HEP/95.1*.
- WHO (1946) *Constitution of the World Health Organization*. United Nations, New York.
- Wiberg M. (2005) *Valta kunnassa*. Pole-Kuntatieto Oy ja Matti Wiberg, Vammala.
- Viirkorpi P. (1990) *Rakenteellisen sosiaalityön pakko ja mahdollisuudet*. Sosiaaliliikenne, Helsinki.
- Viljamaa A. (2009) *Yritysvaikutusarvioinnin kehittäminen kunnissa: Tausta-aineisto*. Suomen Yrittäjät, Helsinki.
- Wilskman K., Ståhl T., Muurinen S. & Perttilä K. (2008) *Raportti kunnanjohtajien kyselystä 2007*. Stakes, Helsinki.
- Virtanen P. (2003) *Suomalaisen julkishallinnon johtamisen haasteet ja toimintaympäristön muutoksen hallinta*. Hallinnon tutkimus, (22)4. s. 298-309.
- Virtanen P.V. (1994) *YVA-käsitteistö kohdalleen*. Ympäristö, (1)1. s. 40-41.
- Wismar M. (2004) *The effectiveness of health impact assessment*. *Eurohealth*, (10)3. s. 41-43.
- Vlassova T.K. (2006) *Arctic Residents' Observations and Human Impact Assessments in Understanding Environmental Changes in Boreal Forests: Russian Experience and Circumpolar Perspectives*. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, (11)4. s. 897-909.
- YM = Valtiovarainministeriö, CAF Resource Centre (2006) *Yhteinen arviointimalli CAF*. Edita Prima Oy, Helsinki.
- VM, Helsingin yliopisto & Hallinnon kehittämiskeskus (2000) *Etukäteisarviointi Suomessa ja EU-maissa*. Valtiovarainministeriö, Helsinki.
- VM & Suomen Kuntaliitto (2001) *Euroopan laatupalkintomalli julkisella sektorilla*. Näkökohtia itsearviointiin ja mallin käyttöön toiminnan kehittämisessä. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Wright G.H.v. (1977) *Praktinen päättely*, teoksessa T. Nyberg (toim.): *Ajatus ja analyysi*. WSOY, Porvoo, s. 167-189.
- Wright G.H.v. (1970) *Tieteen filosofian kaksi perinnettä*. Helsingin yliopisto, Helsinki.
- Välimäki J., Kauppinen T. (2000) *Ympäristövaikutukset arvioidaan – missä on ihmisen?* Stakes, Helsinki.
- Väänänen P. (1971) *Poliittinen uudenaikaistu-*



- minen: Käsiteanalyysi ja esimerkki kunnallispoliittisesta muutoksesta. Karisto Oy, Turku.
- Väärälä R. (1995) Ehkäisevän sosiaalipolitiikan kuntasprojektin kokemuksia, teoksessa R. Väärälä & H. Valtonen (toim.): Ehkäisevä sosiaalipolitiikka kuntien toiminnassa: Kuntasprojektin väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki, s. 1-47.
- Yin R.K. (2009) Case study research: design and methods. Sage, Thousand Oaks.
- Ylitalo K. (2005) Palveluja yhteistyössä – kunnat valintojen edessä. Sosiaali- ja terveyspalvelujen seudullinen yhteistyö verkostoitumiseen ja työnjakoon perustuvana monitoimijaisena mallina. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Ympäristöterveystoimikunta (1997) Suomen kansallinen ympäristöterveysohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.
- Young I.M. (2002) Inclusion and democracy. Oxford University Press, Oxford.
- Yrjönsuuri M. (1996) Hyvän olemus: johdatus etiikkaan. Kirjapaja, Helsinki.